



Общественная палата
Российской Федерации
OPEC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

ПРИМЕНЕНИЕ МЕДИАТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ ДЛЯ ПРОФИЛАКТИКИ И ОПЕРАТИВНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ



oprf.ru



t.me/oprf_official

Настоящие методические рекомендации разработаны в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации Путина В. В. по итогам встречи с членами Общественной палаты Российской Федерации 25 июня 2020 года (п. 5: Государственному совету Российской Федерации совместно с Общественной палатой Российской Федерации разработать механизм оперативного урегулирования и предупреждения конфликтов в сфере градостроительной деятельности с использованием процедуры медиации).

Методические рекомендации ориентированы на руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и территориального общественного самоуправления; членов Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации, занятых вопросами профилактики и разрешения конфликтов в сфере градостроительной деятельности, а также на широкий круг заинтересованных лиц, осуществляющих развитие медиативной практики в нашей стране.

РАЗРАБОТЧИКИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ



Островский Антон Николаевич

Заведующий кафедрой знаний, умений, навыков и компетенций Российского государственного социального университета (далее — РГСУ), к.м.н., доцент, профессиональный медиатор, модератор, магистр юриспруденции; сооснователь и руководитель проекта «Центр общественного взаимодействия»; заместитель руководителя Рабочей группы Общественной палаты Российской Федерации по развитию медиации социальных конфликтов; член межведомственной рабочей группы по совершенствованию регулирования примирительных процедур (медиации) Министерства юстиции Российской Федерации.



Бандорин Леонид Евгеньевич

Доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, к.ю.н., первый заместитель председателя Комиссии по ЖКХ, строительству и дорогам Общественной палаты Российской Федерации.



Васькова Евгения Павловна

Директор Центра медиации Санкт-Петербургского государственного университета, юрист, профессиональный медиатор; член Рабочей группы Общественной палаты Российской Федерации по развитию медиации социальных конфликтов; член межведомственной рабочей группы по совершенствованию регулирования примирительных процедур (медиации) Министерства юстиции Российской Федерации; член рабочей группы по разработке и применению профессионального стандарта «Специалист в области медиации (медиатор)» Совета по профессиональным квалификациям торговой, внешнеторговой и по отдельным видам предпринимательской и экономической деятельности Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.



Шилов Лев Александрович

Директор Центра гуманистической урбанистики UP, Европейский университет в Санкт-Петербурге



Елгаева Екатерина Сергеевна

Сооснователь проекта «Центр общественного взаимодействия», профессиональный медиатор и модератор, тренер медиаторов, психолог; член Рабочей группы Общественной палаты Российской Федерации по развитию медиации социальных конфликтов.



Сулягина Юлия Олеговна

Доцент факультета экономики и управления РГСУ, к.с.н., доцент; руководитель основных профессиональных образовательных программ высшего образования РГСУ (бакалавриат и магистратура, направленность «Конфликтология»).

СОДЕРЖАНИЕ

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ТЕРМИНЫ	6
ГОРОДСКИЕ КОНФЛИКТЫ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН	7
ПРАВОВОЙ КОНТЕКСТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ И СУЩЕСТВУЮЩИХ ПОДХОДОВ К ИХ РАЗРЕШЕНИЮ	12
ПРОФИЛАКТИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕДИАТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ	20
ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ	28
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ И РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТОВ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	41
ПРИЛОЖЕНИЯ	42
Приложение №1. Примерный сценарий проектного семинара по разработке общественного задания на проектирование	42
Приложение №2. Учебный и учебно-тематический планы дополнительной образовательной программы повышения квалификации «Модерация дискуссионных форм работы по вовлечению населения в процесс принятия решений в сфере градостроительства»	43
Приложение №3. Учебный и учебно-тематический планы дополнительной образовательной программы повышения квалификации «Применение процедуры медиации для разрешения градостроительных конфликтов»	45

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ТЕРМИНЫ

Градостроительная деятельность¹	деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства.
Градостроительный конфликт²	вид городского конфликта, который происходит в результате градостроительного процесса и фактического изменения пространства городской среды из-за нарушений одним или несколькими участниками баланса интересов и представлений о будущем месте.
Соучаствующее проектирование	процесс проектирования в градостроительной деятельности с вовлечением широкого круга жителей, активистов местных сообществ, представителей органов власти, экспертного сообщества, локального бизнеса, инвесторов и других заинтересованных в проекте сторон для совместного определения целей и задач развития объекта, выявления истинных проблем и потребностей людей, связанных с использованием данного объекта, для совместного принятия решений, профилактики конфликтов и повышения эффективности проекта по созданию (развитию) объекта.
Модератор общественных дискуссий по проектам развития городской/сельской среды	независимое нейтральное лицо, владеющее знаниями и практическими навыками модерации общественных дискуссий, осуществляющее проведение дискуссионных форм работы, реализацию участия общественности в процессе принятия решений по изменению, реконструкции и преобразованию городской/сельской среды.
Стороны процедуры медиации в градостроительном конфликте³	желающие урегулировать спор с помощью процедуры медиации субъекты споров, возникающих из гражданских, административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.
Медиация³	способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.
Медиатор/медиаторы³	независимое физическое лицо, независимые физические лица, привлекаемые сторонами в качестве посредников в урегулировании спора для содействия в выработке сторонами решения по существу спора.
Медиативные технологии	технологии проведения процедур по профилактике и урегулированию конфликтов при участии нейтрального лица, не выносящего решений по существу урегулируемых отношений.

¹ Статья 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ.
² Конечков С. М. Теоретические представления градостроительного конфликта // Architecture and Modern Information Technologies. 2018. №1 (42). С. 269–286 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://marhi.ru/AMIT/2018/1kvart18/PDF/20_konchekov.pdf.
³ Статья 2 Федерального закона от 27.07.2010 №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

ГОРОДСКИЕ КОНФЛИКТЫ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН

Пространство современных российских мегаполисов, городов и сел постоянно трансформируется и становится точкой переплетения, а зачастую и столкновения разнообразных социально-культурных и эстетических представлений; политических и экономических интересов самых различных их обитателей: представителей широко и незначительно представленных социальных групп жителей; органов власти и бизнеса.

До середины XX века места жительства людей воспринимались специалистами по территориальному развитию прежде всего как некое физическое пространство с размещенными на нем архитектурными объектами; в то же время сами граждане, традиции, особенности быта и интересы граждан не привлекали их особого внимания. Начиная с 1960-х годов, ознаменовавшихся бурным всплеском гражданских инициатив по всему миру (движение за гражданские права чернокожих в США, студенческие выступления во Франции и т. п.), в представлениях о городе наметился так называемый пространственный поворот. Город стал рассматриваться не только как физический, но и как социальный объект со своими жителями и их интересами. Автор концепции «права на город» французский философ Анри Лефевр, отмечая многослойность городского пространства, подчеркивал «переход» физических (архитектурных) городских объектов в сферу эмоций человека, влекущий за собой своеобразное приобретение горожанами «права» на эти объекты¹. Для любого человека, писал он, особым, по сути, уникальным смыслом обладают понятия «мой дом», «моя улица», «мой город». 1960-е годы дали также представлениям и наукам о городе еще один термин — вернакулярный район (от англ. vernacular — местный, народный, родной) — тип географического района, бытующий в обыденном сознании общества или его части в виде образа территории, обладающей своими специфическими качествами. Каждый из нас имеет свое вернакулярное пространство — территорию, которую он считает родной, «своей». Этими местами могут быть, например, родительский дом и двор, любимая тихая улочка, фрагмент набережной, связанный с воспоминаниями молодости, дорога до работы / учебного заведения и дру-

гие наиболее важные в жизни человека пространства. Каждый город, поселок или село представляет собой совокупность вернакулярных территорий, сформировавшихся исторически в сознании жителей вне профессиональной деятельности архитекторов. Так, любые городские трансформации — снос старых и строительство новых зданий; преобразование тихого района в популярное место массовых прогулок; превращение тихого сквера в современный парк с велодорожками — зачастую воспринимается жителями как покушение на «свой» город, лишение «права» на него.

Таким образом, помимо физического (здание и иные объекты), социального (функциональные свойства физических объектов, придающие им значимые для жителей функции) уровней городского (сельского) пространства существует третий — ментальный, включающий наши представления о месте обитания («ощущение города») и его идеальном для нас состоянии.

Конфликты, вызванные трансформацией привычных для жителей территорий, возникали испокон веков. Любое строительство непосредственно вблизи мест обитания граждан создавало и создает им неудобства при отсутствии прямой выгоды для большинства представителей местных сообществ. В XIX веке люди не хотели скотобоев, таверн, питейных заведений, вредных производств; сегодня — стадионов или приютов для бездомных.

В зарубежной литературе возражения против строительства рядом с территорией проживания нередко именуются феноменом NIMBY (Not In My Backyard, «не в моем дворе»); реже — LULU (Locally Unwanted Land Uses, «нежелательный для данной местности вид землепользования»). В Гарвардской энциклопедии феномен NIMBY определяется как конфликт, когда жители полагают, что принятое решение о строительстве объекта или ином использовании территории, на (рядом с) которой они проживают, негативно на них скажется². Они считают такое изменение пространства потенциально опасным, вредным, позорным или нежелательным по любым причинам. Данную дефиницию

¹ Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 19.
² Lake R. W. Locational Conflict (NIMBY) // International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. 2001. P. 9019. <https://ru.scribd.com/document/12496390/Locational-Conflict-NIMBY>.



Участники митинга на проспекте Академика Сахарова против сноса пятиэтажек в Москве

можно охарактеризовать как нейтральную. Однако в урбанистике и СМИ популярно употребление NIMBY с негативным окрасом. С ненадлежащих сооружений фокус смещается на человека («синдром НИМБИ», «НИМБИсты»). Жителя представляют как неадекватного, эмоционально и безосновательно возражающего против всего вообще. НИМБИст высмеивается как предвзятый необразованный себялюб. Известный урбанист, специалист по городскому транспорту Вукан Вучик писал: «В своем худшем виде синдром НИМБИ был проявлением эгоистичного лицемерия — люди хотели получить новые возможности, но требовали, чтобы негативные последствия новшеств ложились на других. Во всех случаях речь идет о местных интересах, противостоящих общим целям проекта»¹.

Навешивание ярлыков «NIMBY», игнорирование граждан, защищающих свое «право на город», на сохранение привычных и милых сердцам жителей домов, дворов, улиц и районов в их ставшим традиционным виде, информационное или силовое давление на городских активистов не решает существующую проблему и не способствует снятию противоречий между сторонами возникающих конфликтов. В современных условиях благодаря цифровизации коммуникаций и созданию соседских онлайн-сообществ в социальных сетях информация о формировании и развитии городского конфликта момен-

тально становится достоянием тысяч жителей и зачастую оружием политической борьбы. Таким образом, корректная работа с конфликтами в градостроительной сфере предполагает, во-первых, признание того, что они существуют, и, во-вторых, наличие навыков предотвращать и разрешать конфликты такого типа.

Безусловно, в градостроительной деятельности — развитии территорий посредством территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства — возможны возникновения конфликтов на всех трех уровнях городского (сельского) пространства.

Согласно определению Кончекова С. под градостроительным конфликтом понимается «вид городского конфликта, который происходит в результате градостроительного процесса и фактического изменения пространства городской среды из-за нарушений одним или несколькими участниками баланса интересов и представлений о будущем места»². Медведев И. определяет градостроительный конфликт как «связанный с физическим воздействием на пространство, когда при-

вычный объект разрушается, изменяется, не так используется либо же создается нечто новое»¹.

Безусловно, векторы конфликтного взаимодействия на всех трех уровнях городского (сельского) пространства зачастую переплетены. Так, на физическом уровне городского (сельского) пространства в отношении строительства и эксплуатации отдельных зданий возможны конфликты между органами власти, представителями бизнеса и населением.

ПРИМЕР

Гостиничный комплекс на (название улицы. — Прим. авт.). В 2008 году на месте снесенной пятиэтажки был выделен участок под строительство 40-этажного офисно-гостиничного комплекса. Первоначально там должна была разместиться штаб-квартира Международного (название организации. — Прим. авт.), но позже участок перешел к ОАО (название организации. — Прим. авт.). 150-метровая башня с апартаментами была представлена на международной выставке в Каннах и получила высокую оценку первых лиц города. Границы фантазии проектировщиков видны на визуализации, которая напомнила многим самолетное крыло, вкопанное одним концом в землю. Как говорил руководитель работы: «Мы всегда находим понимание в проектирующей среде и восполняем белые пятнышки строительных норм и правил (СНиПов)».

Такое «восполнение СНиПов» не вызвало понимания у жителей близлежащих домов. Их территории стали гигантской проектной доской, а участок был выделен для точечной застройки по очень странной форме, с заездом на детские площадки. Опасаясь разрушений, горожане не согласовали проект на публичных слушаниях, а также написали множество обращений в органы власти. Противостояние заняло несколько лет, при управе (название района. — Прим. авт.) была создана комиссия по соблюдению законных интересов жителей, в которой участвовал и застройщик. В октябре 2015 года на заседании Градостроительно-земельной комиссии города Москвы строительство апарт-отеля было отменено. Как сообщило интернет-издание, Мэр Москвы отметил, что именно обоснованные возражения жителей повлияли на то, что строительства не было.

Конфликты на социальном уровне городского (сельского) пространства могут касаться нарушения баланса интересов и представлений жителей и власти по поводу сноса/строительства объектов социальной инфраструктуры.

ПРИМЕР

ЖК (наименование организации. — Прим. авт.). Новые стандарты комфортного жилья были обещаны и в комплексе апартаментов квартирного типа на улице (название улицы. — Прим. авт.). Высокие потолки, панорамные окна, консьерж-сервис — и все это вместо бывшего ведомственного детского сада. Именно такой план имел застройщик, арендовавший участок для строительства. В марте 2014 года им были получены соответствующее разрешение и градостроительный план земельного участка, а также начата реализация жилья по схеме «долевого участия». Жильцы соседних с будущим клубным домом зданий и местные ТСЖ выступили категорически против проекта. Они указывали на риск повреждения своих домов из-за строительных работ и котлована, нарушения требований инсоляции, отсутствие адекватных подъездных путей и ухудшение транспортной ситуации в районе. Наиболее активные из них ограничили доступ к строительной площадке установкой шлагбаума, писали многочисленные петиции, выступали онлайн и офлайн, обивали пороги различных органов исполнительной власти, требуя личных приемов.

В конце 2016 года московские власти расторгли договор аренды и отозвали иные связанные со строительством документы. Попытки застройщика добиться нужного решения в арбитражных судах не увенчались успехом. Реализация инвестпроекта прекращена, здание детского сада планируется отремонтировать и использовать по назначению.

ПРИМЕР

В соответствии с генеральным планом развития города, принятым еще в поздние советские времена, в областном центре Н. было объявлено о строительстве здания детской поликлиники. Социальный объект предполагалось разместить на территории, расположенной в микрорайоне между несколькими жилыми домами. Данная территория за последние несколько лет заросла невысокими деревьями, а старый заброшенный строительный котлован, заполненный почвенными водами, расценивался жителями как пруд и стал считаться гордостью микрорайона. Новость о строительстве вызвала бурную реакцию жителей, выступающих против «точечной застройки». Недовольство граждан вылилось в одиночные пикеты и немногочисленные митинги. Основным доводом протестующих против строительства поликлиники стали предстоящая ликвидация

¹ Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 7.

² Кончеков С. М. Теоретические представления градостроительного конфликта // Architecture and Modern Information Technologies. 2018. № 1 (42). С. 269–286 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://marhi.ru/AMIT/2018/1kvart18/PDF/20_konchekov.pdf.

¹ <https://rg.ru/2019/06/17/pochemu-v-gorode-voznikaiut-konflikty.html>

стихийно образовавшихся зеленой зоны и «пруда», а также нежелание увеличения трафика автомобилей родителей пациентов поликлиники в микрорайоне. Увещевания властями недовольных граждан, среди которых преобладали лица пожилого возраста, о значимости поликлиники для города и его жителей не привели к результату. Строительство поликлиники началось, несмотря на недовольство населения.

Конфликты, связанные с ментальным восприятием городской (сельской) среды, включающим нарушение эмоциональных представлений жителей о месте обитания («ощущение города») и его идеальном для них состоянии, могут быть связаны с трансформацией ставшего привычным за долгие годы облика отдельных объектов.

ПРИМЕР

Лесопарковая зона в (наименование района. — Прим. авт.) Москвы — по сути, небольшой участок дикого леса посреди столицы — долгие годы была излюбленным местом отдыха местных жителей. Горожане выгуливали здесь домашних животных, собирались «на шашлыки». Инициатива власти о благоустройстве лесопарковой зоны (асфальтирование дорожек, организация велодорожек, вырубка сухих деревьев, установка фонарей освещения и др.) вызвала протест местных жителей, потребовавших оставить лесопарковую зону в прежнем состоянии. После заслушивания претензий граждан по поводу предстоящего благоустройства органами власти был предложен вариант частичной реконструкции лесопарковой зоны: без асфальтирования дорожек и с сохранением леса в первозданном виде, но с вырубкой сухих деревьев.

Все приведенные выше примеры указывают на необходимость разработки и реализации мер, направленных на профилактику и разрешение возникающих конфликтов, связанных с трансформацией городской (сельской) среды:

- на этапе планирования любых трансформаций городской (сельской) среды;
- на этапе реализации проектов, связанных с трансформацией городской (сельской) среды.

Стоит отметить, что за многолетнюю мировую практику работы с градостроительными конфликтами сформировались несколько подходов к их профилактике и разрешению. В частности, *адвокативное планирование* городской среды рассма-

тривалось как состязательный процесс градостроителей, суть которого заключается в конкурентной вариативности планов ее развития при отстаивании различных групп интересов (например, одни группы экспертов защищают интересы городской администрации; другие — бизнеса; третьи — интересы местных сообществ).

В основе теории *справедливого (или социального)* планирования лежат отношения социальных и пространственных структур, где городское пространство в первую очередь должно справедливо удовлетворять потребности и отвечать возможностям общества.

Концепция *критического планирования* базируется на критике существующих решений власти и отходе от технократического подхода к планированию городской среды.

Наиболее релевантным современной социальной и правовой реальности подходом к профилактике и разрешению городских конфликтов является *коллаборативное планирование* — совместная выработка удобного для всех сторон решения¹. К этому подходу относятся все виды примирительных процедур, совещания, публичные слушания и пр. В случае возникновения конфликта стороны должны искать компромисс совместными усилиями. Формы могут быть разными: обсуждения, форумы, публичные слушания, дебаты, гражданское жюри. Важным условием реализации такого подхода является создание официальной легитимной дискуссионной площадки, где все заинтересованные лица, включая экспертов, будут вести диалог по определенной процедуре: высказывать свои предложения и обсуждать их. Результаты такой работы должны признаваться легитимными, а решение, принятое по итогам обсуждения, должно иметь юридическую силу и быть обязательным для всех.

Коллаборативное планирование в сфере градостроительной деятельности является одним из инструментов партиципации² (лат. participatio — участие, англ. participation — причастность) — культуры участия или соучастия людей — в процесс принятия решений, которые их непосредственно касаются, в частности: участие граждан в принятии решений по существу сложных вопросов, явившихся основанием для возникновения конфликтов, с принятием ими в том числе на себя доли ответственности за соблюдение достигнутых договоренностей.

¹ Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 2.

² <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F>.

В целом обладание позицией «ответственности», наряду с другими разнонаправленными позициями «активизма» («частных интересов») и «экспертности», выступает ключевой особенностью течения социальных конфликтов в сфере градостроительной деятельности.

Позиция «активизма» («частных интересов»), как правило, является эмоциональной реакцией на факт нарушения законодательных и (или) социальных норм. При этом данные социальные нормы зачастую несут характер частных, в том числе эстетических, предпочтений и не имеют общепринятого и (или) нормативно закрепленного характера. Активизм может обладать и неосознаваемым радикализмом — на волне попыток привлечь внимание к существующей проблеме порой звучат такие требования, как «демонтировать», «остановить строительство», «восстановить», «снести». Реализация подобных требований лицами, принимающими решения, нередко сопряжена с нарушением различных правовых норм и не представляется возможной.

Важно отметить, что носителями позиции «активизма» могут оказаться как конструктивные представители гражданского общества, способные на смягчение своих требований в ходе урегулирования ситуации, так и представители неконструктивных сил, которые используют существующий конфликт для реализации других социальных или политических целей. Так, одним из результатов организованного в ходе урегулирования конфликта диалога всех его сторон может стать «кристаллизация» группы активистов: раскол на тех, кто направлен на конструктивный выход из сложившейся ситуации и продолжает оставаться в диалоге со своими вчерашними оппонентами; и тех, кто выходит из переговоров.

Носителями позиции «экспертности» являются представители профессиональных сообществ (экологов, урбанистов, архитекторов и др.), привлекаемые в качестве нейтральных специалистов для независимой оценки ситуации вокруг формирующегося или развивающегося конфликта. Позиция экспертов лишена эмоционального накала позиции активных граждан и меры ответственности за правовые последствия предоставляемых рекомендаций.

Наличие позиции «ответственности» в конфликтах в сфере градостроительной деятельности — традиционная черта представителей органов власти, несущих персональную ответственность за принимаемые и реализуемые решения как перед законодательством (в части их законности), так и перед

вышестоящим руководством в части отсутствия социальной напряженности на подведомственной территории.

Учитывая неоднозначность высказываемых в ходе градостроительного конфликта точек зрения, определяемых комплексом самых различных социальных факторов: эстетическим вкусом жителей, их социальным статусом; позицией экспертов, органов власти, представителей общественности и бизнеса и многих других критериев, любой директивный способ выхода из сложившихся противоречий, направленный на поддержку позиций только одной из сторон конфликта, будет обречен на неудачу. Результатом такого разрешения конфликта может стать только его временное затухание с параллельным нарастанием уровня недоверия к власти. Таким образом, коллаборативный подход, предполагающий переговорный дискуссионный формат, становится инструментом выбора в профилактике и разрешении конфликтов в градостроительной сфере. Подобная деятельность в формате примирительных процедур, обсуждений, форумов и т. д. вызывает необходимость следования правилам ее реализации, обусловленным важностью профессиональной работы с многосторонними конфликтами с высокой степенью их эмоциональной эскалации сторонами.

Общей чертой подобных форм работы является необходимость организации пространства для диалога сторон, имеющих различные точки зрения по отношению к обсуждаемым объектам, обеспечения проведения такого диалога в формате сотрудничества и равноправия сторон. Подобная деятельность может быть организована только независимым нейтральным лицом, не заинтересованным в исходе переговоров в пользу той или иной стороны дискуссии или спора, пользующегося доверием их участников. Наличие лица, обеспечивающего реализацию названных выше функций, позволяет отнести **к медиативным технологиям** формат дискуссий (проектных семинаров; проектных мастерских (воркшопов); общественных обсуждений), используемых для профилактики градостроительных конфликтов.

В свою очередь, формат одной из наиболее распространенных примирительных процедур — **процедуры медиации** — способа урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения — по определению предполагает привлечение независимого нейтрального лица — медиатора.

ПРАВОВОЙ КОНТЕКСТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ И СУЩЕСТВУЮЩИХ ПОДХОДОВ К ИХ РАЗРЕШЕНИЮ

Градостроительные конфликты являются межотраслевым явлением и включают три составляющие: правовую, социальную, экономическую. В последнее время государство уделяет все больше внимания правовому компоненту градостроительных конфликтов, обеспечивая регламентацию механизмов, инструментов их предотвращения и разрешения, что сопоставлено с рядом конституционных положений, среди которых:

- ст. 42 Конституции РФ, гарантирующая право каждому на благоприятную окружающую среду, требования об охране которой, предполагающие предотвращение негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, применимы и к городской среде¹;
- ст. 75.1 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации создаются условия в том числе для взаимного доверия государства и общества.

Также деятельность в этой сфере связана с необходимостью соблюдения конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, предполагающих сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, проявляющихся в том, что, обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительной деятельности, органы публичной власти при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно².

Поиск и структурирование на уровне нормативного правового регулирования механизмов и инструментов предотвращения и разрешения градостроительных конфликтов направлены на обеспечение общественного консенсуса, имея в виду, что согласно исследованию, проведенному Фондом «Институт экономики города», уровень градостроительной конфликтности за последние 10 лет устойчиво возрастает³.

Обратим внимание на то, что само по себе понятие «градостроительный конфликт» на уровне Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) — основополагающего нормативного правового акта, регулирующего градостроительные отношения, отсутствует. Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный межотраслевой характер и законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации⁴. Вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о допустимости регламентации на уровне нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации норм, связанных с разрешением и предотвращением градостроительных конфликтов, несмотря на отсутствие в ГрК РФ такового понятия⁵.



Фасады зданий Москвы разных стилей и разного времени постройки

Среди инструментов предотвращения градостроительных конфликтов на уровне ГрК РФ в настоящее время существуют публичные слушания и общественные обсуждения (ст. 5.1 ГрК РФ).

Конституционным Судом РФ были сформулированы основополагающие правовые позиции, раскрывающие сущность институтов публичных слушаний и общественных обсуждений, предполагающие, что:

- публичные слушания не являются формой осуществления власти населения, предоставляя тем не менее каждому, кого может затронуть предполагаемое градостроительное решение, право на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона,

обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам¹;

- ГрК РФ, исходя из принципа градостроительного законодательства об обязательности учета мнения населения при принятии градостроительных решений, предписывает проводить публичные слушания или общественные обсуждения по ряду вопросов градостроительной деятельности с участием заинтересованных лиц, чьи законные интересы могут быть затронуты в связи с реализацией на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта, того или иного градостроительного решения²;
- компетентные органы и должностные лица не вправе выносить на публичные слушания и общественные обсуждения проекты решений по вопросам градостроительной деятельности, которые заведомо противоречат законодательству.

К сожалению, институты публичных слушаний и общественных обсуждений обладают рядом существенных недостатков, следствием которых является их неэффективность для предотвращения судебных конфликтов в области градостроительной деятельности.

¹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О, апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.01.2018 № 78-АПГ17-20.

² См., например: кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28.07.2021 № 58-КАД21-3-К9, апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.03.2019 № 78-АПА19-5 и от 25.12.2019 № 48-АПА19-29.

³ URL: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/analiz_praktiki_provedeniya_publichnyh_slushanii_po_gradostroitelnyim_voprosam_2021.pdf (дата обращения: 01.07.2022).

⁴ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П; определения Конституционного Суда РФ от 01.12.2005 № 468-О и от 07.02.2013 № 127-О.

⁵ Например, ч. 6 ст. 69 Градостроительного кодекса города Москвы от 25.06.2008 № 28 предусматривает, что досудебное рассмотрение споров, конфликтных ситуаций по вопросам градостроительной деятельности осуществляет соответствующая окружная комиссия или городская комиссия по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы с участием всех заинтересованных сторон в соответствии с законодательством и положениями об окружных комиссиях, о городской комиссии.

¹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О. Эта правовая позиция справедлива и для общественных обсуждений.

² См.: определение Конституционного Суда РФ от 25.03.2021 № 583-О.

Среди этих недостатков, в частности:

- 1) существование правовой неопределенности относительно правовой природы публичных слушаний и общественных обсуждений.

Так, с одной стороны, в судебной практике и научной литературе обращается внимание на то, что решения, принимаемые в ходе публичных слушаний и общественных обсуждений, носят рекомендательный характер, не порождают ничьих прав и обязанностей¹.

С другой стороны, в правовых позициях Верховного Суда Российской Федерации делается вывод о том, что заключение о результатах публичных слушаний по своей правовой природе не может носить ни рекомендательного, ни императивного характера, а является основанием для подготовки рекомендаций и предшествует им²;

- 2) существование правовой неопределенности по вопросу, что считать существенным нарушением процедуры публичных слушаний, общественных обсуждений? В настоящее время наличие или отсутствие такой «существенности» определяется исключительно субъективной оценкой судов;

- 3) неоправданное сужение круга лиц, признаваемых участниками публичных слушаний, общественных обсуждений³, например: ч. 3 ст. 5.1, ч. 14 ст. 31 ГрК РФ;

- 4) существование того факта, что основанием для принятия решения суда о признании нормативного или ненормативного акта государственного органа / органа местного самоуправления недействительным являются одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица⁴. Соответственно лицо, намеревающееся оспаривать в суде акт о порядке организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений, должно доказать два факта:

- что положения такого акта действительно противоречат действующему законодательству;
- что в данном конкретном случае нарушаются его права и интересы как жителя и (или) правообладателя недвижимости на определенной территории⁵;

- 5) несовершенство законодательных положений, устанавливающих требования к содержанию оповещения (ч. 6, 7 ст. 5.1 ГрК РФ), а также к форме и порядку его размещения (ч. 8 ст. 5.1 ГрК РФ)⁶.

В 2022 году тенденция по минимизации значения публичных слушаний и общественных обсуждений как инструментов предотвращения градостроительных конфликтов получила свое дальнейшее развитие.

Согласно п. 2 ст. 7 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ) в 2022 году при осуществлении градостроительной деятельности может устанавливаться следующая особенность: срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, с момента оповещения жителей муниципального образования о проведении таких общественных обсуждений или публичных слушаний до дня опубликования заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний не может превышать один месяц. При этом нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации наряду со случаями, предусмотренными законодательством о градостроительной деятельности, могут быть установлены случаи утверждения указанных проектов, внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний⁷.

¹ См., например: Романова О. А. Субъекты и объекты градостроительных правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 53–61; Медведев И. Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.

² См., например: апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.02.2019 № 85-АПГ18-14, от 05.06.2019 № 127-АПД19-11, от 07.11.2019 № 2-АПД19-13.

³ Подробнее см.: Блохин П. Д. Спойлерство как частный случай злоупотребления полномочиями // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 1. С. 47–58.

⁴ См.: п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 01.07.1996 № 8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

⁵ URL: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/statya_igumenov_bobrova.pdf (дата обращения: 04.07.2022).

⁶ Об этом также см.: <https://urbaneeconomics.ru/research/project/analiz-praktiki-organizacii-i-provedeniya-publichnyh-slushaniy-obshchestvennyh> (дата обращения: 04.07.2022).

⁷ Действие указанной нормы продлено на 2023 год.

Показательным примером реализации соответствующего положения Закона № 58-ФЗ является постановление Правительства Москвы от 22.03.2022 № 438-ПП, фактически ликвидировавшее институты публичных слушаний и общественных обсуждений на 2022 год в столице. Данное явление подверглось критическому анализу 18 марта 2022 года на круглом столе в Общественной палате Российской Федерации¹. При анализе нормативного правового регулирования в других субъектах Российской Федерации также могут быть обнаружены нормативные правовые акты, направленные на минимизацию перечня случаев проведения публичных слушаний, общественных обсуждений, в том числе при размещении промышленных объектов², что еще раз свидетельствует обо всей важности проблемы недопущения минимизации участия общественности в принятии градостроительных решений.

Принимая во внимание изложенные выше обстоятельства, представляется целесообразной проработка возможности введения в российское законодательство альтернатив публичным слушаниям и общественным обсуждениям, предусматривающих привлечение граждан к участию на всех этапах формирования городской среды, а не только на этапе слушаний, обсуждений, в том числе таких как³:

- консультативные советы и коллегии представителей горожан, действующие на постоянной основе при органах власти либо создаваемые под конкретный проект;
- гражданское жюри, заседающее для рассмотрения какого-либо планировочного вопроса;
- фокус-группы как один из способов проведения качественных социологических исследований, заключающийся в организации дискуссии в небольшой, отобранной по особым критериям группе людей;
- «соотнесение с реальностью» (reality check), когда группам по 8–10 человек раздают фишки, символизирующие здания (дома, офисы, коммерческие и промышленные объекты), для размещения их на карте; при этом учитывается

зонирование. Если фишки не умещаются, можно поменять тип недвижимости, увеличить этажность либо принять решение по освоению незастроенных зон;

- «design charrette» — метод вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды, предполагающий коллективную работу жителей и архитекторов, разрабатывающих решения для того или иного градостроительного проекта;
- «гражданский воркшоп» как инструмент, позволяющий организовать обмен мнениями между сторонниками различных точек зрения и наладить между ними конструктивную дискуссию под руководством модератора.

Констатируя недостаточную эффективность публичных слушаний и общественных обсуждений как механизмов предотвращения градостроительных конфликтов, нельзя не отметить тенденцию, согласно которой субъекты градостроительной деятельности все более активно применяют правовые инструменты защиты своих интересов, в том числе в судебном порядке, используя судебный порядок в качестве механизма разрешения уже возникшего градостроительного конфликта⁴.

В рамках судебного порядка разрешения градостроительных конфликтов велико значение правовых позиций Верховного Суда РФ как высшей судебной инстанции, формирующей правовые позиции по наиболее сложным и проблемным аспектам градостроительной деятельности. Так, именно в результате деятельности Верховного Суда:

- 1) был сформулирован принцип соответствия правил землепользования и застройки положениям генерального плана, предполагающий, что правила землепользования и застройки не могут противоречить генеральному плану как основополагающему документу территориального планирования, определяющему стратегию градостроительного развития территорий и содержащему долгосрочные ориентиры их развития⁵;

¹ URL: <https://www.oprf.ru/media/305>, <https://urbaneeconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/t-d-polidi-prinyala-uchastie-v-kruglom-stole-obshchestvennoy-ysslidovaniy> (дата обращения: 04.07.2022).

² См., например: постановление Правительства Республики Алтай от 20.06.2022 № 210 «Об установлении Перечня случаев утверждения в 2022 г. проектов о внесении изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в проекты планировки территории, проекты межевания территории, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний»; постановление Правительства Нижегородской области от 09.04.2022 № 257 «Об установлении случаев утверждения изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки, утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, а также внесения изменений в них без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

³ Подробнее об этих инструментах см., например: Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. М.: Инфотропик Медиа, 2017. Доступно по СПС «Консультант Плюс»; Крымов С. А. Зарубежный опыт организации публичных слушаний в градостроительной деятельности // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 4. С. 80–82.

⁴ URL: <https://www.urbaneeconomics.ru/expert/igumenov-evgeniy-viktorovich-magdenko-irina-valerevna/analiz-materialov-sudebnoy-praktiki-po> (дата обращения: 04.07.2022).

⁵ См., например: определение Верховного Суда РФ от 21.09.2011 № 78-Г11-47; п. 6 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018.

- 2) был сформулирован принцип приоритета публичной цели устойчивого развития территории, существование которого обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников и обладателей иных прав на земельные участки, расположенные на территории, правовой режим использования которой планируется изменить в соответствии с документами территориального планирования¹;
- 3) было зафиксировано, что развитие территорий носит многоплановый и динамичный характер, что определяет необходимость постоянной корректировки базовых градостроительных решений. В связи с этим генеральный план нуждается в постоянной своевременной актуализации посредством принятия соответствующих программ развития²;
- 4) было закреплено, что земельное и градостроительное законодательство исходит из сохранения прав на использование объектов капитального строительства и земельных участков под ними по прежнему фактическому разрешенному использованию в случае, когда происходит изменение градостроительной документации, предусматривающей иное зонирование территории (ст. 30 ГрК РФ), и существующее фактическое использование объектов не опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия³;
- 5) было установлено, что согласование частных и публичных прав и интересов при установлении градостроительной деятельности, установление между ними разумного и справедливого баланса достигаются в том числе путем законного установления случаев и порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставлении компенсации в связи с лишением собственника принадлежащего ему имущества (ч. 1 ст. 30 ГрК РФ, ст. 49, гл. VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 279 Гражданского кодекса Российской Федерации), а также обеспечиваются возможностью эксплуатации земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества

без срока приведения их в соответствие с требованиями градостроительного регламента, устанавливаемого правилами землепользования и застройки муниципального образования (ч. 8 и 9 ст. 36 ГрК РФ)⁴;

- 6) было зафиксировано, что отображение на картах генерального плана местоположения объектов местного значения, автомобильных дорог, улично-дорожной сети носит общий, планируемый характер и не преследует цель детальной разработки границ территорий, занятых этими объектами, то есть само по себе такое отображение не может служить препятствием для осуществления прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Однако границы таких территорий прорабатываются при подготовке документации по планировке территории, которая предусматривает отображение на соответствующих картах красных линий⁵;
- 7) было констатировано, что благоприятная окружающая среда понимается как комплексное и устойчивое развитие населенных пунктов, улучшение жилищных, социальных-экономических и экологических условий проживания граждан. В этом заключается содержание права граждан на благоприятную окружающую среду в населенных пунктах. Из вышеизложенного следует и право физических лиц оспорить в суде градостроительные решения органов государственной власти и местного самоуправления, которые могут нарушить указанное право⁶.

Согласно статистическим данным, полученным нами в результате анализа судебной практики за период с 1 января 2016 года в сфере градостроительных споров, чаще всего помимо ГрК РФ фигурируют положения следующих нормативных правовых актов: Гражданского кодекса Российской Федерации; Земельного кодекса Российской Федерации; Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах

1 См., например: апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.06.2019 № 18-АПА19-34 и от 25.12.2019 № 51-АПА19-19.

2 См.: определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.02.2015 № 78-АПГ14-39.

3 См., например: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.11.2020 № 301-ЭС20-10890 по делу № А43-31876/2019; п. 34 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2019), утв. Президиумом ВС РФ 27.11.2019.

4 См., например: апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15.01.2020 № 53-АПА19-47 и от 22.01.2020 № 53-АПА19-51.

5 См., например: кассационные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04.12.2019 № 46-АПА19-20 и от 26.02.2020 № 18-КА19-76.

6 См.: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.01.2018 № 78-АПГ17-20.

организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. При этом классификация рассматриваемых судебных споров может быть проведена по различным критериям, среди которых²:

- тип правовой ситуации, к которому относится судебный спор;
- количество проанализированных судебных решений по каждому типу правовой ситуации;
- участники судебного разбирательства (истцы, ответчики, третьи лица);
- содержание судебного спора (исковые требования, обстоятельства дела, предмет оспаривания и т.п.);
- судебные решения и мотивировка принятых решений (выводы суда).

Проведенный нами анализ дел, рассмотренных судами за последние 5 лет (с 1 января 2016 года по 1 декабря 2021 года), показывает, что судебный порядок разрешения градостроительного конфликта далеко не всегда позволяет его сторонам реализовать свои интересы; скорее наоборот.

Факторами, снижающими эффективность судебного механизма разрешения градостроительных конфликтов, являются следующие.

1. Наличие множества субъектов, вовлеченных в градостроительные отношения: органы власти разного уровня, собственники земельных участков, девелоперы, банки, предоставляющие проектное финансирование, собственники смежных земельных участков и многие другие.

В рамках судебного спора крайне сложно учесть все многообразие субъектов градостроительной деятельности и связей между ними, что проявляется в том числе ввиду недостаточности регламентации в российском законодательстве групповых, коллективных исков, а также исков в защиту неопределенного круга лиц (actio popularis).

2. Отсутствие в действующем процессуальном законодательстве механизмов, позволяющих бороться с такими явлениями, как:
- «спойлерство», под которым понимается такое

поведение субъектов правовых отношений, которое имеет своей целью затруднить или полностью заблокировать реализацию иными субъектами их политических прав, гарантированных Конституцией РФ³;

- «отбеливание» нормативных правовых актов, базирующееся на абзаце 7 п. 19 Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее — Пленум № 50), предполагающим, что суд проверяет нормативный правовой акт один раз по первому заявлению⁴.

3. Сроки рассмотрения судебных дел. Механизм судебной защиты не ориентирован на оперативное регулирование споров: с момента поступления иска в суд до первого судебного заседания проходит несколько месяцев. Если параллельно с рассмотрением судебного спора реализация проекта невозможна, то ожидание вступившего в законную силу судебного решения может «похоронить» проект при условии, что время является значимым показателем его реализации.

4. «Осторожный подход» судов к принятию «замещающего» регулирования в рамках реализации положений ч. 4 ст. 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, п. 37 Пленума № 50, зачастую приводящий к возникновению ситуаций, когда вынесенное судебное решение не устраивает ни одну из сторон. Этот эффект хорошо демонстрируют судебные решения, вынесенные в отношении лиц, впоследствии обратившихся в Конституционный Суд РФ⁵.

5. Существование проблем в части исполнения уже вынесенных судебных решений, например по искам о сносе самовольных построек, искам, предполагающим обращение взыскания на средства федерального или региональных бюджетов.

1 Статистические данные получены в результате исследования, проведенного в 2021 году Центром медиации Санкт-Петербургского государственного университета под руководством Васьковой Е. П. на основании анализа судебных актов, представленных в банке решений арбитражных судов «Электронное правосудие» за период с 1 января 2016 года по 1 декабря 2021 года (<https://ras.arbitr.ru/>).

2 См.: URL: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/chast_1.pdf (дата обращения: 04.07.2022).

3 Блохин П. Д. Спойлерство как частный случай злоупотребления полномочиями // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 1. С. 47–58.

4 Подробнее об этом см.: Медведев И. Р. «Отбеливание» нормативных правовых актов по главе 24 ГПК РФ: миф или реальность? // Закон. 2009. № 6. С. 181–202; Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. М.: Инфотропик Медиа, 2017. Доступно по СПС «Консультант Плюс»; Медведев И. Р. Судебные споры по программе реновации Москвы // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 3. С. 28–32.

5 См. об этом: постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»; постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П по делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»; определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О по жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса РФ, ст. 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», ст. 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» и др.

Более того, обратим внимание на то, что механизм судебной защиты не ориентирован на профилактику конфликта, он может быть запущен и эффективно реализован в ситуациях, когда нарушение прав уже состоялось или состоится и есть соответствующие доказательства, которые могут быть предоставлены суду.

С учетом существующих особенностей судебного механизма разрешения градостроительных конфликтов повышение эффективности мероприятий, направленных на предотвращение градостроительных конфликтов, приобретает особое значение. В данном контексте **медиативные технологии** и непосредственно **процедура медиации** приобретают особую актуальность. Рассматриваемые инструменты позволяют учесть и обратить на пользу сторонам факторы, препятствующие эффективному рассмотрению дел в судах. При этом в случае, если после проведения процедуры все еще сохраняется необходимость в вынесении судебного решения, такое производство становится значительно более содержательным и конструктивным. Медиация может быть использована в качестве инструмента разрешения конфликта как процедура, регламентированная федеральным законодательством, а также как медиативная технология — отдельные технологические элементы процедуры. Обсуждаемые технологии универсальны и могут применяться как самостоятельно, так и в сочетании с другими процедурами на любой процессуальной стадии их реализации: при рассмотрении спора в суде, на этапе исполнительного производства, по результатам проведения публичных слушаний, в ходе общественных обсуждений и т. д.

Основанием для применения процедуры медиации и (или) проведения переговоров с использованием медиативных технологий является наличие и (или) выявление у сторон разнонаправленных или несогласованных интересов. Именно момент «проявления» (столкновения) разнонаправленных интересов и потребностей участников градостроительной деятельности (включая пользователей городской среды) по отношению к конкретной территории служит отправной точкой развития градостроительного конфликта. Последующие действия потенциальных участников конфликта во многом определяют, станет конфликт основой или препятствием для развития проекта: появится ли комфортная городская среда, новый объект культурного наследия или же напротив — совокупность судебных дел.

Авторским коллективом в ходе мониторинга практики урегулирования конфликтов с помощью переговорных технологий в восьми регионах нашей страны (в Москве, Московской обла-

сти, Санкт-Петербурге, Ленинградской области, Республике Татарстан, Омской области, Пермском крае и Краснодарском крае) было установлено, что в каждом из случаев достигался положительный эффект: снижение негативного эмоционального фона, восстановление коммуникации между сторонами, упорядоченность дискуссии, трансформация архитектурного проекта с учетом интересов сторон и т. п. Однако далеко не всегда взаимодействие сторон приводило к успешной реализации проекта. Были выявлены следующие стоп-факторы, негативно влияющие на результативность переговорных процедур:

- совмещение в ходе процедуры функций специалиста/эксперта (в частности, проектировщиками или юристами) и переговорщика/фасилитатора дискуссии влекло утрату им нейтральности в переговорах;
- ведение процедуры лицом, связанным трудовыми отношениями с органами государственной власти, также влекло утрату нейтральности в переговорах и нарушало баланс сил;
- участие в переговорах лиц, не обладающих всей полнотой полномочий на принятие решений от лица стороны, делало невозможным или затруднительным реализацию достигнутых в ходе переговоров договоренностей (часто такие договоренности корректировались в одностороннем порядке вышестоящим уполномоченным должностным лицом, что дезавуировало процедуру переговоров и было неприемлемо для других сторон);
- отсутствие письменной фиксации достигаемых в ходе переговоров договоренностей, в том числе промежуточных;
- пренебрежение формированием единой повестки дня переговоров;
- объединение представителей общественности, имеющих различающиеся мнения по отдельным вопросам повестки дня переговоров, в единую группу;
- отсутствие в качестве самостоятельного этапа проверки соглашений на реалистичность;
- пренебрежение переговорщиком технологией индивидуальных встреч со сторонами;
- пассивная роль местных сообществ;
- нежелание сторон принимать на себя ответственность;
- отсутствие в соглашениях механизма урегулирования разногласий в будущем;
- сосредоточенность сторон и переговорщика на модели позиционных переговоров вместо интегративных;
- игнорирование дисбаланса сил;
- монополизация управления переговорным процессом единственным переговорщиком (с неизбежностью влечет снижение темпа переговоров и увеличение времени на переговоры);

- невыявление всех заинтересованных сторон конфликта;
- выбор в качестве основной стратегии стратегии поиска компромиссного решения, основанной исключительно на позициях сторон;
- невыявление истинных интересов и потребностей сторон и (или) их игнорирование;
- непривлечение на стадии переговоров независимых лиц, обладающих необходимой экспертизой (экологов, архитекторов, проектировщиков, экономистов, юристов и др.);
- неполное и (или) несвоевременное раскрытие сторонами информации.

Последовательное применение медиативной технологии в таких переговорах позволяет преодолеть или нивелировать выявленные стоп-факторы. Согласование интересов и выработка совместной стратегии их реализации сторонами в режиме профилактики на стадии до оформления процессуального спора с помощью медиатора дает наибольшую эффективность.

С учетом изложенного взаимодействие сторон, вовлеченных в сферу градостроительной деятельности, должно основываться на принципах:

- приоритета профилактики конфликтов;
- при возникновении конфликта — приоритета его досудебного урегулирования в переговорных процедурах;
- формирования доверительной среды коммуникации;
- информационной открытости сторон;
- ответственности сторон;
- участия местных сообществ в планировании развития территорий.

Основой для реализации этих принципов должны выступать многосторонние переговоры с участием профессиональных посредников.

Кроме того, для предотвращения градостроительных конфликтов лицам, принимающим решения при реализации проектов, сопряженных с градостроительной деятельностью (прежде всего руководителям проектов, кураторам проектов со стороны власти, генеральным заказчикам), важно:

- проводить предварительный анализ потенциальных рисков и постоянно взаимодействовать с группами и субъектами, влияющими на ход проекта, с учетом разнонаправленности их интересов;

- своевременно получать информацию относительно проблем / конфликтных факторов на каждом этапе реализации проекта;
- прорабатывать для значимых инфраструктурных проектов совместно с профильными специалистами и специалистами по урегулированию конфликтов, владеющими медиативной технологией, механизм сбора и анализа такой информации на предмет отслеживания конфликтных факторов;
- иметь представление об инструментах, которые, не нарушая частных интересов субъектов предпринимательской деятельности и представителей гражданского общества, позволят на ранних стадиях нивелировать конфликтные факторы (важно разграничивать случаи, когда могут быть применены медиативные технологии, а когда процедура медиации или иные виды альтернативного разрешения споров, отдавать предпочтение техникам открытой коммуникации, осваивать элементы этих техник и иметь в распоряжении соответствующих специалистов, владеющих данными техниками).

Принимая во внимание изложенное, при реализации проектов с финансовым участием публично-правовых образований (например, структурированных через концессионные соглашения проектов, соглашения о государственно-частном партнерстве), рекомендуется включать в используемые договорные формы условия об обязательном информировании уполномоченного органа публично-правового образования о возникновении спора/конфликта, который может повлиять на основные показатели проекта, а также медиативной оговорки (условия о применении процедуры медиации с участием заинтересованного лица со стороны публично-правового образования).

Это внесет определенность в отношения, позволит сохранить конфиденциальность, даст возможность сэкономить время, средства и сохранит конструктивные рабочие отношения между всеми участниками проекта. При этом рекомендуется ориентироваться на базовые показатели проектов, принятые в управлении: сроки завершения проекта, качество, объем финансирования, степень удовлетворенности конечного бенефициара и заказчика и уровень соответствия их требованиям. В профилактике градостроительных конфликтов очень важным является своевременное выявление и признание наличия потенциального конфликта лицом, принимающим решения.

ПРОФИЛАКТИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕДИАТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ¹

Способом профилактики градостроительных конфликтов в рамках градостроительной деятельности на этапе территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, реализуемого с использованием медиативных технологий, выступает общественное участие — вовлечение граждан в процесс обсуждения проектов трансформации городской/сельской среды, предполагающее дискуссионный формат работы.

Проектирование с общественным участием может осуществляться с использованием форм соучаствующего проектирования, предполагающих дискуссионный формат работы.

Соучаствующее проектирование является современным механизмом реализации участия общественности в процессе принятия решений по изменению, реконструкции и преобразованию среды, а также одним из инструментов развития местного самоуправления, который способствует формированию чувства сопричастности к месту и повышению эффективности управленческих и планировочных решений. Большая потребность в соучаствующем проектировании возникает при создании и реконструкции общественных пространств, в особенности центральных городских территорий: парков, скверов, площадей, улиц и набережных, а также дворовых территорий.

Обсуждение проектов развития городской/сельской среды с общественным участием рекомендуется проводить в интерактивном формате с использованием широкого набора инструментов для вовлечения и обеспечения участия и совре-

менных групповых методов работы. Для каждого проекта рекомендуется разрабатывать собственную стратегию по организации общественного участия и выбирать инструменты в соответствии с особенностями проекта. На каждом этапе проектирования рекомендуется выбирать инструменты, максимально подходящие для конкретной ситуации, которые должны быть простыми и понятными для всех участников обсуждения.

Наиболее распространенными формами соучаствующего проектирования, предполагающими дискуссионный формат работы, являются:

- дискуссии с отдельными группами пользователей;
- проектные семинары;
- проектные мастерские (воркшопы);
- общественные обсуждения².

Формы соучаствующего проектирования не исчерпываются представленным перечнем. Возможны и другие форматы работы, опирающиеся на ценности и базовые цели обеспечения гражданского/общественного участия в вопросах развития городов и городской среды, уместные в каждом конкретном случае.

Основанием отнесения форм **соучаствующего проектирования**, предполагающих дискуссионный формат работы, к **сфере применения медиативных технологий** выступают:

- многосторонний характер участников проводимых форм работы с населением: наличие групп граждан, представляющих различные, зачастую диаметрально противоположные точки зрения по отношению к обсуждаемому проекту, поро-



Участники общественного обсуждения проекта

дающий высокий риск формирования их конфликтного взаимодействия;

- важность профессиональной профилактики возможных конфликтов, связанных с наличием различных точек зрения в отношении спорных аспектов обсуждаемых проектов;
- необходимость привлечения к проведению общественных обсуждений независимого нейтрального лица, прошедшего специальную подготовку, модератора.

В качестве модератора форм соучаствующего проектирования, предполагающих дискуссионный формат работы, может быть рекомендовано лицо:

- проявляющее готовность модерировать общественную дискуссию;
- желательно прошедшее обучение технологиям модерации общественных дискуссий;
- имеющее нейтральную позицию по отношению ко всем участникам проектного процесса.

**ПРИВЛЕЧЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ И
ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
СТРУКТУР В КАЧЕСТВЕ МОДЕРАТОРОВ
ПРОЦЕДУР СОУЧАСТВУЮЩЕГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ НЕДОПУСТИМО.**

Основными принципами проведения форм соучаствующего проектирования, предполагающих дискуссионный формат, являются следующие.

- **Открытое участие для всех заинтересованных сторон.**

Необходимым условием проведения дискуссий, обеспечивающих эффективную профилактику возможных градостроительных конфликтов, является возможность участия всех заинтересованных сторон в проводимом обсуждении. Важную роль играет заблаговременность анонсирования, дающая возможность потенциальным участникам запланировать свое участие в обсуждениях. Мероприятие должно быть анонсировано с использованием максимально возможного количества разнообразных каналов коммуникации (афиши и объявления, телевизионные сюжеты, радио, газеты, социальные сети, онлайн-публикации).

- **Проведение обсуждений на самых ранних этапах разработки проекта.**

Дискуссионные формы работы должны быть реализованы до начала разработки проектно-сметной документации в рамках разработки технического задания и концепции благоустройства территории.

- **Предоставление необходимой информации о проекте в полном объеме.**

Граждане должны быть максимально широко проинформированы о текущем статусе проекта; все проводимые обсуждения должны быть анонсированы заранее. Все материалы, которые будут представлены на встрече, необходимо опубликовать заранее, чтобы у участников была возможность подготовиться к обсуждению.

¹ В основу данной главы положены ключевые положения Рекомендаций по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды Минстроя России (автор — Снигирева Н. В.), 2017, 35 с.; а также Методических рекомендаций «Организация и проведение общественных обсуждений проектов развития территорий», разработанных ООО «Проектная группа 8» по заказу Фонда «Институт развития городов Республики Татарстан», автор Снигирева Н. В., Казань, 2018, 47 с.

² Статья 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, необходимая информация может и должна быть доступной участникам обсуждений не только до начала встреч, но и в процессе встреч. Это обусловлено возможной необходимостью привлечения дополнительной справочной информации, в том числе образовательного характера, дающей горожанам представление о важных для обсуждаемого проекта аспектах устройства города или о технологиях, существующих для решения задач, стоящих перед конкретным проектом. Потребность в такого рода знаниях должна удовлетворяться на проводимых встречах путем приглашения экспертов, мини-лекций и (или) консультаций с ними.

Обратная связь после обсуждений должна быть предоставлена гражданам своевременно и доступно, в идеале — в течение недели после прошедшей встречи. Хорошим инструментом для такой обратной связи выступают социальные сети.

• **Заметный эффект от участия.**

Процесс общественного участия и встречи должны быть выстроены так, чтобы всем участникам было понятно, каким образом их вклад повлиял на проект и принятые решения.

Для осуществления участия местных жителей в процессе принятия решений и реализации проектов трансформации городской (сельской) среды рекомендуется организовывать общественное участие граждан на следующих этапах.

Этап 1.	Предпроектный этап, направленный на формирование запроса, разработку задания на проектирование.
Этап 2.	Разработка, обсуждение и согласование концепции развития территории.
Этап 3.	Разработка, обсуждение и согласование эскизного проекта развития территории.
Этап 4.	Разработка проектной документации.
Этап 5.	Реализация проекта.
Этап 6.	Постпроектный этап — оценка реализованного проекта.
Этап 7.	Регулярная оценка эксплуатации территории.

До начала разработки проекта необходимо организовать проведение предпроектного анализа, анкетирования, опросов, интервью, фокус-групп, сбора данных о существующих сценариях использования территории, основных проблемах и ценностях места, сбор идей-пожеланий от жителей, школь-

ные проекты (конкурсы рисунков, проектов, макетов и пожеланий). По итогам проведения предпроектного этапа необходимо провести анализ собранной информации и сформировать на его основе «общественное задание на проектирование» — программу и рекомендации к проектированию, отражающие запросы жителей. Разработанная программа должна быть опубликована в широком доступе и разослана всем заинтересованным участникам проектных семинаров и фокус-групп, для того чтобы люди могли оценить результат собственного участия, а также для подготовки к общественным обсуждениям концепции развития территории.

Общественные обсуждения рекомендуется проводить до утверждения эскизного проекта, представляя местным жителям концепцию развития территории, разработанную с учетом задания на проектирование. Рекомендуется проводить не менее двух встреч для обсуждения эскизного проекта. По итогам общественных обсуждений в концепцию проекта вносятся изменения и дополнения. Эскизный проект рекомендуется разрабатывать с учетом результатов общественных обсуждений. Обсуждения рекомендуется проводить в интерактивном формате проектных семинаров, включающих групповую работу.

Процедуру согласования эскизного проекта рекомендуется осуществлять только после его публичной презентации, неоднократного обсуждения с жителями, сбора от них и других заинтересованных в проекте сторон обратной связи с оценкой проекта.

Дальнейший процесс разработки и реализации проекта комплексного благоустройства рекомендуется проводить при участии рабочей группы либо общественного комитета проекта, сформированного местными жителями, либо при их непосредственном участии.

Подготовку к проведению и проведение форм общественного участия населения в обсуждении проектов развития городской (сельской) территории можно разделить на следующие этапы.

1. Формирование команды для проведения мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Для организации общественного обсуждения необходимо сформировать команду, в обязанности которой будут входить подготовка и проведение мероприятия, формирование протокола встречи и отчета по итогам обсуждения, рассылка и публикация отчета и протокола, а также обеспечение обратной связи с участниками обсуждения. Членами команды не могут быть представители органов власти.

Муниципальное образование должно назначить ответственного координатора и сформировать рабочую группу по проведению обсуждения. Координатор курирует весь процесс подготовки и проведения обсуждения, организывает работу команды, отвечает за разработку и публикацию отчетных документов о проведении обсуждения. Кроме того, для членов команды должны быть предусмотрены выделенные функции взаимодействия с органами власти, освещения деятельности команды в публичном пространстве (СМИ и социальных сетях).

Также на обсуждение рекомендуется пригласить волонтеров — двух-трех человек. Задача волонтеров — помочь участникам пройти в зал, раздать материалы, необходимые для встречи, при необходимости обеспечить фото- и видеосъемку мероприятия, собрать материалы по окончании встречи.

2. Выбор места для проведения мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Для обсуждения проектов благоустройства общегородского значения необходимо выбрать хорошо известное жителям общественное учреждение городского значения. К ним относятся популярные культурные и событийные площадки: молодежные и творческие центры, центральные или детские библиотеки, дома культуры, театры и т. д. Выбранный объект должен обладать хорошей пешеходной и транспортной доступностью, и его название должно быть «на слуху» у жителей. Особенно удачным будет выбор значимой городской общественной площадки, расположенной в непосредственной близости к объекту проектирования.

Для обсуждения территории районного значения (парка или сквера, который востребован у жителей одного района) место для обсуждения должно быть выбрано в границах района. Это может быть школа, дом культуры, библиотека, расположенные вблизи объекта проектирования либо на самой территории. Отдельно можно запланировать встречи непосредственно на самой территории, в ходе которых жители получают возможность познакомиться со спецификой территории, объектами, существующими функциональными зонами и другими характеристиками территории. Для сплочения местного сообщества хорошо работают форматы совместной деятельности на территории — соседский фестиваль, субботник и т. п.

Общественные обсуждения дворовых территорий могут быть организованы во дворах либо в общественных центрах многоквартирных домов, а также в библиотеках, школах, центрах дополнительного образования и других общественных центрах, расположенных в непосредственной близости к проектируемой территории и хорошо знакомых местным жителям.

ОБСУЖДЕНИЯ НЕЛЬЗЯ ПРОВОДИТЬ В ЗДАНИЯХ АДМИНИСТРАЦИЙ — необходимо использовать неформальные площадки, библиотеки, школы, находящиеся в непосредственной близости либо на территории проектирования.

Выбранное место обязательно должно находиться в удобной пешеходной доступности для людей, живущих на примыкающих территориях.

3. Выбор времени для проведения форм общественного участия населения в проектировании, предполагающих дискуссионный формат

Встречи категорически нельзя проводить в рабочее время.

Обсуждение следует проводить в вечернее время в будни после окончания рабочего дня с 18:00 или с 19:00, в зависимости от размера города и организации рабочего графика большинства жителей.

Также встречи могут проходить в выходные в дневное или вечернее время.

4. Выбор модератора проведения мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Модератором форм соучаствующего проектирования, предполагающих дискуссионный формат обсуждения, может быть только нейтральное лицо, желательно прошедшее профессиональную подготовку в качестве модератора.

МОДЕРАТОРОМ ФОРМ СОУЧАСТВУЮЩЕГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ.

В качестве модераторов общественных обсуждений могут быть лица, аффилированные с Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации, представители некоммерческих организаций, независимые модераторы (предпочтительно социологи, антропологи или психологи, имеющие опыт работы с малыми группами).

5. Определение состава участников мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

При определении **состава участников форм соучаствующего проектирования**, предполагающих дискуссионный формат, необходимо учитывать мнения как текущих пользователей существующего общественного пространства, так и потенциальных пользователей, которые также являются частью целевой аудитории проекта. В связи с этим в состав участников должны быть включены лица, представляющие группы граждан, различающиеся возрастом, родом занятий, интересами, соприкасающимися со спецификой обсуждаемого проекта (например, велосипедисты, любители бега, владельцы собак и др.), и иными критериями, определяющими социальный статус.

Примерный список участников общественных обсуждений проектов комплексного благоустройства общественных пространств:

- жители прилегающих территорий, так как именно на них будет оказано влияние при реконструкции общественного пространства;
- собственники и арендаторы прилегающих земельных участков и территорий;
- отдельные группы пользователей территории (велосипедисты, спортсмены, лыжники);
- школьники, обучающиеся в соседних учебных заведениях;
- представители бизнес-сообществ и местные предприниматели;
- представители местных властей;
- представители общественных объединений и организаций;
- представители профессиональных и городских сообществ: экологи, краеведы, градозащитники, архитекторы, биологи, кураторы творческих и культурных проектов, организаторы фестивалей, лидеры мнений, городские активисты;
- различные возрастные и социальные группы: дети, подростки, молодежь, мамы с маленькими детьми, люди среднего возраста, старшее поколение и пожилые люди;
- люди с ограниченными физическими возможностями;
- другие потенциально заинтересованные стороны.

При проектировании **дворовых территорий** участниками общественных обсуждений должны выступать собственники и арендаторы жилых и нежилых помещений многоквартирных домов, а также представители управляющих и обслуживающих организаций. В случае если благоустраиваемая территория относится к нескольким зданиям, необходимо обеспечить участие представителей всех заинтере-

ресованных жителей, арендаторов, собственников и организаций на территории.

Примерный список участников общественных обсуждений проектов комплексного благоустройства дворовых территорий:

- собственники квартир (жилых помещений);
- арендаторы квартир (жилых помещений);
- собственники нежилых помещений;
- арендаторы нежилых помещений;
- собственники и арендаторы прилегающих земельных участков и территорий;
- представители управляющих компаний;
- представители ТСЖ или советов многоквартирного дома, старшие по подъездам;
- различные возрастные и социальные группы: дети, подростки, молодежь, мамы с маленькими детьми, люди среднего возраста, старшее поколение и пожилые люди;
- представители муниципалитета, курирующие программу по благоустройству дворовых территорий.

Общественное участие может происходить на разных уровнях. Так, местные жители и другие заинтересованные стороны могут принимать участие:

- в инициации создания/реконструкции объекта благоустройства;
- в проектировании и всех последующих действиях, связанных с реализацией проекта;
- в процессах формирования задания на проектирование объектов благоустройства;
- в обсуждении проектов развития территории (в том числе на этапах разработки концепции развития территории и на этапе разработки эскизного проекта; на основании такого обсуждения в проект вносятся изменения и дополнения);
- в реализации проектов и осуществлении работ, не требующих специальных допусков, лицензий или высокопрофессиональных навыков (например, при развитии дворовых территорий, создании детских игровых и обучающих пространств и т.п.);
- в оценке качества и эффективности реализованного проекта, в том числе участвовать в регулярной оценке эксплуатации территории и выдвигать собственные предложения и инициативы по улучшению объекта.

6. Публикация информации о проекте, планируемом к обсуждению в рамках мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Для обеспечения квалифицированного участия необходимо опубликовать на сайте муниципалитета достоверную и актуальную информацию о проекте (дизайн-проект; концепцию благоустройства территории; результаты предпроектных исследований и т.д.) не позднее чем за 14 дней до проведе-

ния мероприятия. Вместе с информацией о проекте должно быть опубликовано приглашение на мероприятие с указанием адреса и времени его проведения.

Публикации необходимо размещать на общедоступных сайтах, в социальных сетях, предусматривающих возможность комментирования записей. При этом необходимо предусмотреть наличие модератора, который сможет оперативно отвечать на запросы и комментарии жителей, вести обсуждение по проекту (в том числе, и в ходе проведения сессий соучаствующего проектирования).

7. Приглашение жителей на мероприятие по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Для того чтобы качественно провести приглашительную кампанию и обеспечить присутствие на обсуждении всех заинтересованных сторон, необходимо начинать анонсировать мероприятие не позднее чем за 14 дней до его начала.

При печати афиш рекомендуется отдавать предпочтение большим форматам (А3). Размещать афиши лучше непосредственно на территории благоустройства, а также на районных информационных стендах, в школах, поликлиниках, торговых центрах, на досках объявлений у каждого подъезда домов, расположенных рядом.

При работе со средствами массовой информации стоит задействовать не только ресурсы администрации, но и независимые СМИ, а также крупные сообщества в социальных сетях.

Во всех публикациях, приглашениях и афишах необходимо указывать название проекта, планируемого к обсуждению, дату, место и время проведения мероприятия, ссылки, по которым можно ознакомиться с проектом. Для печатных афиш рекомендуется использовать QR-коды со ссылками на материалы проекта.

Для осуществления общественного участия в процессе принятия решений и реализации проектов комплексного благоустройства рекомендуется следовать следующим форматам.

На этапе подготовки концепции:

- совместное определение целей и задач по развитию территории, инвентаризация проблем и потенциалов среды;
- определение основных видов активностей, функциональных зон и их взаимного расположения на выбранной территории.

На этапе работы над проектом благоустройства:

- обсуждение и выбор типа оборудования, некапитальных объектов, малых архитектурных форм, включая определение их функционального назначения, соответствующих габаритов, стиливого решения, материалов;
- консультации в выборе типов покрытий с учетом функционального зонирования территории;
- консультации по предполагаемым типам озеленения;
- консультации по предполагаемым типам освещения и осветительного оборудования;
- участие в разработке проекта, обсуждение решений с архитекторами, проектировщиками и другими профильными специалистами;
- согласование проектных решений с другими участниками процесса проектирования и будущими пользователями, включая местных жителей (взрослых и детей), предпринимателей, собственников соседних территорий и других заинтересованных сторон.

На последующих этапах:

- осуществление общественного контроля над процессом реализации проекта (включая как возможность для контроля со стороны любых заинтересованных сторон, так и формирование рабочей группы, общественного совета проекта или наблюдательного совета проекта);
- осуществление общественного контроля над процессом эксплуатации территории (включая как возможность для контроля со стороны любых заинтересованных сторон, так и формирование рабочей группы, общественного совета проекта или наблюдательного совета проекта для проведения регулярной оценки эксплуатации территории).

8. Подготовка помещения и материалов для проведения мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Размеры зала для проведения мероприятия зависят от ожидаемого вероятного числа участников. Ожидаемое число участников можно прогнозировать посредством использования инструмента предварительной онлайн-регистрации.

Количество стульев должно соответствовать ожидаемому количеству участников с возможностью оборудования дополнительных мест. Зал должен быть оснащен проектором с экраном, компьютером, двумя-тремя флипчартами в комплекте с блоком бумаги и фломастерами.

При подготовке площадки для проведения обсуждения важно сократить физическую



Участники общественного обсуждения проекта

и психологическую дистанцию между участниками — отказаться от президиума, поднятой сцены, трибун, максимально сократить расстояние до экрана — так участникам будет комфортнее и лучше видно.

Важно сразу обеспечить рассадку по группам за столами. Участники обсуждения могут садиться так, как им комфортнее. Представители органов власти, архитекторы и иные эксперты сидят за столами так же, как и местные жители, пришедшие по объявлению.

Требования к наличию канцелярских товаров, необходимых для проведения мероприятия, определяет его модератор.

9. Проведение мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

При организации мероприятия по обеспечению общественного участия населения в обсуждении проектов развития городской (сельской) территории, для того чтобы обсуждение прошло успешно, необходимо следовать следующим правилам, соблюдение которых контролирует модератор.

Говорить по делу

На встрече обсуждаются только вопросы, связанные с благоустройством и развитием конкретного общественного пространства.

Чтобы высказаться, нужно поднять руку

Модератор не позволяет участникам хаотично и одновременно выкрикивать свои предложения из зала.

Слушать друг друга

Во время обсуждения говорить должен всегда кто-то один, остальные участники должны внимательно слушать, иначе мероприятие будет неэффективным, а участники будут повторять одни и те же вопросы.

Уважать время друг друга

Каждый участник обсуждения должен уважать время других, выступления должны быть короткими и по делу, чтобы большее количество людей смогло включиться в дискуссию.

Уважать чужое мнение

Участники не должны подвергать жесткой критике идеи и предложения друг друга. Каждая идея имеет право на то, чтобы быть услышанной.

Модератор встречи должен озвучить правила в самом начале мероприятия и подробно описать программу обсуждения, чтобы участники поняли, какое время отводится на презентацию архитектора, когда они смогут задать вопросы, когда они смогут обсудить проект в группах и представить всем участникам собственные предложения.

Формат проведения мероприятия определяет его модератор исходя из целей, задач обсуждения,

зависящих от особенностей рассматриваемого проекта.

10. Ведение протокола мероприятия общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Во время общественного обсуждения необходимо обеспечить ведение протокола встречи в электронном виде — это должен быть текстовый документ в формате Microsoft Word.

Для удобства ведения протокола следует предусмотреть удобное место — стул и стол с ноутбуком, подключенным к розетке.

После встречи протокол необходимо передать представителю пресс-службы. Текст протокола станет основой для пост-релиза. Его необходимо написать не позднее следующего дня. Подготовленные протокол и пост-релиз необходимо разослать всем участникам, оставившим адреса электронных почт, загрузить на сайт муниципалитета.

Протокол подписывается главой муниципального образования.

11. Взаимодействие со СМИ во время проведения мероприятия общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Важно донести до журналистов, что это не финальная концепция, которая может меняться и дорабатываться по итогам обсуждения. Рекомендуется организовать общение прессы с главой района и архитектором проекта муниципального образования.

После мероприятия должны остаться качественные фотографии и видеоматериалы, отражающие:

- общий вид зала и всех присутствующих на мероприятии, дающий представление о масштабе и числе участников мероприятия;
- всех выступающих;
- всех присутствующих официальных лиц;
- участников мероприятия за столами во время групповой работы.

12. Результаты мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

Результатом проводимых мероприятий должны стать оценка мнений граждан о проекте, сбор предложений по его возможному изменению, отвечающему

запросу жителей; демонстрация жителям готовности органов власти и представителей подрядных организаций к диалогу, направленному на совершенствование проекта.

Обязательными задачами представителей органов власти/лидера экспертной группы по итогам встречи являются:

- публичное выражение благодарности участникам мероприятия;
- предоставление участникам обратной связи на замечания и предложения;
- резюмирование итогов процедуры соучаствующего проектирования по схеме: какие из предложений будут однозначно приняты и реализованы, какие будут обсуждаться дополнительно, какие будут учтены в дальнейшей работе.

13. Рассылка и публикация протокола мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

После проведения мероприятия по обеспечению общественного участия населения в обсуждении проектов развития городской (сельской) территории его протокол должен быть разослан всем участникам, оставившим адреса электронных почт, а также опубликован на сайте администрации муниципального образования.

Протокол должен быть согласован и подписан главой муниципального образования.

В протоколе обязательно должны быть отражены:

- последовательность выступлений;
- вопросы участников встречи и ответы на них;
- замечания и предложения к проекту, высказанные каждой группой;
- резюме по итогам встречи.

14. Публичное представление итогов мероприятия по обеспечению общественного участия населения в проектировании, предполагающего дискуссионный формат

По итогам каждой встречи, проектного семинара, воркшопа, дизайн-игры и любых других форматов общественных обсуждений должен быть сформирован отчет о встрече и видеозапись самой встречи, которые должны быть выложены в публичный доступ как на информационных ресурсах проекта, так и на официальном сайте муниципалитета для того, чтобы все желающие могли отслеживать процесс развития проекта, а также комментировать и включаться в этот процесс на любом этапе.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

Наличие нескольких сторон, имеющих различные точки зрения на развитие городской (сельской) среды, эмоциональная насыщенность такого противоречия, зачастую участие органов государственной власти в данном конфликте в качестве одной из его сторон порождают необходимость привлечения нейтрального независимого лица для организации и проведения процедуры разрешения спора — медиации.

Понятие **«медиация»** происходит от лат. *mediare*, что означает **«посредничать»** и является технологией альтернативного урегулирования споров (англ. *alternative dispute resolution, ADR*) с помощью посредника (медиатора) — третьей нейтральной, независимой беспристрастной стороны, не заинтересованной в каком-либо конкретном исходе данного конфликта в пользу одной из его сторон.

В Российской Федерации деятельность по урегулированию конфликтов с участием независимого нейтрального посредника — медиатора регламентирована Федеральным законом от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее — Закон о медиации).

Вышеназванный закон определяет следующие принципы процедуры медиации.

Добровольность

Стороны участвуют в процедуре медиации добровольно, принуждение в какой-либо форме сторон к участию недопустимо. Как стороны, так и сам медиатор вправе отказаться от участия в медиации как до ее начала, так и в ходе самой медиации.

Конфиденциальность

Медиация носит конфиденциальный характер. Медиатор или служба медиации обеспечивает конфиденциальность медиации и защиту от разглашения документов, касающихся процесса медиации. Информация, полученная в ходе медиации (суть спора, позиции сторон, ход общения сторон с медиатором и друг с другом и т. п.), не может

быть разглашена третьим лицам, содержание переговоров не может оглашаться и использоваться в качестве доказательств на судебном заседании, медиатор не может быть допрошен как свидетель. Исключение составляет информация, связанная с возможной угрозой жизни либо возможности совершения преступления. При выявлении этой информации медиатор ставит участников в известность, что данная информация будет разглашена. Медиатор может вести записи и составлять отчеты для обсуждения в профессиональном сообществе медиаторов. При публикации имени участников должны быть изменены.

Сотрудничество и равноправие сторон

Стороны при осуществлении поиска вариантов урегулирования спора должны содействовать друг другу с целью достижения конечного результата. В отличие от состязательного судебного процесса, в процедуре медиации не обосновывают и не доказывают свои требования и возражения, а совместно разрабатывают решение существующей проблемы. Принцип равноправия сторон означает правило, согласно которому ни одна из сторон не имеет преимуществ по отношению к другой стороне, стороны обладают равными возможностями на совершение всех процедурных действий. Стороны имеют равные возможности в выборе медиатора; в ходе проведения медиации обе стороны вправе высказывать свои позиции, задавать вопросы, определять темы для переговоров, участвовать в выработке соглашения. Каждая из сторон имеет равное право на индивидуальную беседу с медиатором.

Беспристрастность и независимость медиатора

Медиатор в равной степени поддерживает стороны и их стремление в разрешении конфликта. Если медиатор чувствует, что не может сохранять нейтральность, он должен передать дело другому медиатору или прекратить медиацию. Медиатор не может принимать от какой-либо из сторон вознаграждение или иные виды поощрений, поскольку это может вызвать подозрения в поддержке одной из сторон.

Ответственность за результат процедуры медиации несут сами стороны конфликта, участвующие в медиации.

Задачей медиатора является обеспечение условий для переговоров сторон, помощь сторонам в определении их интересов и выявление проблем, действительно требующих обсуждения в ходе процедуры медиации. Часто только в ходе процедуры медиации стороны осознают, что действительно является их истинным интересом в данном споре, а что — собственной эмоциональной интерпретацией фактов спора.

Медиатор не исследует доказательства сторон; не дает оценку правомерности их требований друг к другу. Его главная задача — обеспечить взаимопонимание между сторонами, выявить и помочь реализовать возможность решения проблемы на взаимоприемлемых условиях.

Медиатор отвечает за безопасность участников на встрече, пресекая их попытки проявления друг к другу неуважительного или грубого отношения, а также за соблюдение принципов медиации. Следование принципам медиации дает возможность сторонам лучше понять друг друга. Даже если по итогам проведения процедуры медиации стороны возвращаются к решению спора другими методами, они в любом случае в ходе медиации глубже вникают в суть конфликта, разбираются в своих и чужих интересах и получают представление о том, как действовать в той или иной ситуации. Профессионализм медиатора является залогом достижения такого результата.

Медиация — сфера профессиональной деятельности, лежащая в междисциплинарной плоскости знаний из области юриспруденции, психологии, социологии и конфликтологии, отчасти — лингвистики.

Сравнительный анализ процедуры медиации и разрешения конфликта в суде представлен в таблице.

Суд	Медиация
Суд рассматривает спор в пределах заявленных требований по состоянию на момент предъявления иска	В процессе медиации стороны могут установить характер своих будущих отношений
Возбуждение судебного производства происходит по требованию одной стороны — истца	Вступление спорящих сторон в процесс медиации является добровольным
Стороны не могут выбирать судью	Медиатор выбирается сторонами
В задачу суда входит определить, кто из спорящих сторон прав и кто виноват (или разделить вину между ними)	Медиация изначально нацелена на поиск согласия; в ходе нее спорщики перестают искать «правого» и «виноватого», а с помощью посредника обсуждают различные варианты разрешения конфликта и совместно выбирают из них тот, который они сочтут наилучшим. Медиация ориентирована скорее на то, что каждая из сторон понимает под справедливостью, чем на юридические законы, прецеденты и правила
В суде спорящие стороны не участвуют в разработке и принятии решения, это является прерогативой судьи	В медиации спорящие стороны сами вырабатывают решение
Только судья или присяжные принимают окончательное решение по рассматриваемому судебному делу	Медиатор никаких решений по поводу спора и конфликта не принимает. Стороны сами принимают решение
В суде спорящие стороны обязаны подчиниться судебному решению, даже если одна или обе стороны этим решением недовольны	В медиации все решения принимаются по обоюдному согласию сторон, и они обе берут на себя обязанность выполнять достигнутые ими совместно договоренности
В суде одна из сторон не может прекратить разбирательство в любой момент, невозможна конфиденциальность процесса	В медиации каждая сторона в любой момент может отказаться от продолжения процесса. Медиация проходит конфиденциально
Для многих людей судебная процедура представляется сложной, требующей квалифицированной помощи	Медиация проводится на доступном языке, любое решение согласовывается обеими сторонами
Некоторые важные для разрешения спора вопросы могут не рассматриваться в суде по этическим или правовым ограничениям	В медиации могут подниматься любые вопросы, имеющие отношение к конфликту, которые стороны считают важными

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ ПРИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТАХ

Особенностью проведения процедуры медиации при градостроительных конфликтах, в значительной степени усложняющей ее проведение, является прежде всего социальный фон данных конфликтов, в частности:

- описанная выше в настоящих методических рекомендациях ключевая особенность течения социальных конфликтов в сфере градостроительной деятельности — участие в них представителей трех разнонаправленных позиций: «активизма» («частных интересов»), «экспертности» и «ответственности»;
- многосторонний характер градостроительных конфликтов, участниками которых могут стать группы граждан, представляющих различные, зачастую диаметрально противоположные точки зрения по отношению к существующему, планируемому к реализации или уже реализуемому решению по трансформации городской среды; представители различных подрядных организаций, контролирующих органов или органов исполнительной власти;
- как правило, высокий уровень общественного резонанса, вызванного данным конфликтом: о конфликте благодаря СМИ и социальным сетям знает большое число граждан; также значительное число граждан активно вовлечено в офлайн-активность, связанную с противостоянием планируемому к реализации или уже реализуемому решению по трансформации городской среды;
- политизация градостроительных конфликтов: несмотря на то, что подобные конфликты чаще всего изначально имеют под собой в качестве основы исключительно противоречия во взглядах различных групп населения, подрядных организаций и органов власти на способ реализации того или иного решения по трансформации городской среды — вовлечение в данный конфликт политических деятелей как системного, так и внесистемного типа, как правило, приводит к эскалации конфликта, к выведению его на уровень противостояния различных политических сил. Также в случае наличия высокого уровня недоверия населения к региональной власти вся вина за реализацию проекта будет приписываться именно ей, даже несмотря на то, что проект может быть частным бизнес-интересом или же объектом, подконтрольным другому уровню органов власти. В таком случае появление в регионе такого проекта, вызвавшего конфликт, способно нанести урон уровню репутации локальных властных структур;

высокий уровень эмоциональной напряженности: эмоциональные реакции граждан, находящихся в позиции «активизма», в выраженной степени усиливаются порой в ходе онлайн- или офлайн-общения с иными гражданами, недовольными планами по реализации или же самой реализацией градостроительного решения в регионе.

Проведение процедуры медиации при градостроительном конфликте состоит из следующих этапов.

- Премедиа́ция** — это комплекс действий организатора (инициатора) медиации по анализу и подготовке конфликта/спора для его дальнейшего урегулирования посредством переговоров с участием нейтрального посредника (медиации), а также организации проведения непосредственно процедуры медиации¹.

Первый этап премедиа́ции — инициирование процедуры медиации.

В авторской практике урегулирования градостроительных конфликтов обращали на себя внимание следующие варианты получения заявки на проведение процедуры медиации:

- обращение одной из сторон конфликта с просьбой о его урегулировании посредством проведения процедуры медиации. В качестве иницирующей стороны в авторской практике чаще всего выступает сторона конфликта, представляющая органы исполнительной власти или местного самоуправления; реже — представители бизнеса или населения, также являющиеся сторонами конфликта;
- по инициативе властей при выявлении ими в ходе постоянного мониторинга общественных настроений роста социальной напряженности;
- самостоятельное инициирование процедуры медиации, когда медиаторы, зная о наличии конфликта в градостроительной сфере, проявляя активную гражданскую позицию, сами связыва-

ются с его сторонами с предложением об участии в качестве посредника в процедуре его урегулирования.

В случае обращения одной из сторон конфликта медиатор связывается с другими сторонами (стороной) с предложением об урегулировании конфликта посредством проведения процедуры медиации. При согласии всех сторон к диалогу с участием независимого нейтрального посредника медиатор назначает время для проведения предварительных отдельных встреч со сторонами конфликта.

Второй этап премедиа́ции — организационная подготовка к проведению процедуры медиации.

В ходе данного этапа медиатор проводит предварительные отдельные встречи со сторонами.

Медиатор встречается со всеми участниками конфликта поочередно. Последовательность встреч значения не имеет. Предварительные отдельные встречи могут проводиться в любом удобном месте, где можно обеспечить тишину и конфиденциальность обсуждаемой информации, а также эмоциональный комфорт как для самой стороны конфликта, так и для медиатора.

В ходе предварительных отдельных встреч медиатора со сторонами конфликта медиатор:

- представляется; знакомится со стороной конфликта;
- если сторона не являлась инициатором медиации, рассказывает, как, от кого и при каких обстоятельствах он получил информацию о данном конфликте; кто являлся инициатором проведения процедуры медиации;
- рассказывает о принципах процедуры медиации, определенных Законом о медиации; описывает свой статус, возможности процедуры медиации; свои полномочия и ограничения, предоставляемые принципами медиации;
- описывает типовой план проведения процедуры медиации;
- подтверждает готовность стороны к участию в процедуре медиации и в согласии стороны на свое участие в ходе процедуры в качестве медиатора;
- просит сторону конфликта рассказать о ее понимании сути и ходе конфликта;
- задает уточняющие вопросы;
- вместе со стороной конфликта составляет перечень проблемных вопросов для совместного обсуждения со всеми сторонами конфликта собственно в рамках предстоящей процедуры медиации.

По итогам предварительных отдельных встреч медиатора со сторонами конфликта медиатор оце-

нивает его медиабельность — возможность разрешения конкретного спора/конфликта с помощью процедуры медиации.

Медиабельность является свойством конфликта, определяющим возможность работы с ним посредством медиации, а также критерием эффективности результата медиации, определяющим отсутствие постконфликта и исполнимость достигнутых договоренностей.

К числу обстоятельств, исключающих проведение процедуры медиации, относятся:

- отсутствие дееспособности или вменяемости какой-либо из сторон;
- дисбаланс сил — объективное или субъективное неравенство участников предстоящей процедуры медиации. Объективный дисбаланс может возникать из-за ограниченности ресурсов одной стороны, дисбаланса статусов; значительных репутационных рисков; очевидности получения одной из сторон более очевидного положительного результата в случае судебного или директивного разрешения конфликта и др. Субъективный дисбаланс может быть результатом иллюзорного представления одной из сторон о слабости своей позиции либо ее эмоционального состояния. В отдельных случаях выравнивания баланса сил возможно достичь за счет репутации организации, обеспечивающей проведение процедуры медиации.

На этапе премедиа́ции медиатор составляет соглашение о проведении медиации и подписывает его у всех сторон конфликта/спора.

Кроме того, в ходе предварительных отдельных встреч со сторонами конфликта в сфере градостроительной деятельности медиатор подтверждает согласие сторон на «информационный мораторий».

«Информационный мораторий» включает отказ всех сторон конфликта от негативной информации в адрес друг друга и от комментариев в средствах массовой информации и социальных сетях.

Также на период подготовки к проведению медиации и проведения медиации стороны отказываются от организации уличных мероприятий (пикетов, митингов по существу спора), а также от оказания административного давления в любой форме на представителей населения, являющихся стороной спора.

- Медиа́ционная сессия** — собственно переговоры сторон с участием независимого нейтрального посредника.

¹ Медиация: Учебник / Под ред. А. Д. Карпенко, А. Д. Осинковского. СПб.: Редакция журнала «Третейский суд»; М.: Статут, 2016. С. 163. (Библиотека журнала «Третейский суд». Вып. 8).

Подготовка помещения для медиационной сессии
Медиационная сессия должна проводиться на нейтральной для сторон территории. Размер зала для проведения медиационной сессии определяется числом ее участников. Зал должен быть достаточно просторным и проветриваемым, с комфортной температурой воздуха. Участников сессии целесообразно обеспечить питьевой водой, чаем, кофе и легкими закусками (печенье, конфеты), бумажными салфетками.

Расстановку стульев и иной мебели для участников медиационной сессии осуществляет сам медиатор исходя из ситуационной целесообразности той или иной раскладки участников сессии.

В зале для проведения медиационной сессии должен находиться флипчарт с маркерами разных цветов и запасом бумаги для флипчарта в объеме не менее одного блока листов.

Кроме того, для участников медиационной сессии должны быть предусмотрены авторучки, листы белой бумаги формата А4.

Участники медиационной сессии

В медиационной сессии принимают участие только физическое лицо, в случае если оно является стороной конфликта; уполномоченные представители сторон конфликта (если ими являются группы граждан или юридические лица) и сами медиаторы/медиатор.

УЧАСТИЕ ИНЫХ ЛИЦ В МЕДИАЦИОННОЙ СЕССИИ ПОМИМО САМИХ СТОРОН КОНФЛИКТА И МЕДИАТОРОВ, ВЕДЕНИЕ СКРЫТОЙ АУДИО- ИЛИ ВИДЕОЗАПИСИ МЕДИАЦИОННОЙ СЕССИИ ЯВЛЯЕТСЯ НЕДОПУСТИМЫМ.

Ход медиационной сессии

В ходе медиационной сессии происходит достижение сторонами взаимоприемлемых договоренностей о выходе из конфликта; фиксация достигнутых договоренностей на листы бумаги флипчарта; составление основных положений будущего меморандума / медиативного соглашения.

При необходимости стороны могут принять решение о приглашении эксперта. Предварительно при содействии медиатора стороны формируют перечень вопросов для эксперта.

Продолжительность одной медиационной сессии и их количество устанавливает медиатор.

Фиксация результатов процедуры медиации

По итогам завершения процедуры медиации стороны с помощью медиатора составляют и подписывают медиативное соглашение / меморандум.

вают медиативное соглашение / меморандум. При этом, следуя принципу нейтральности, медиатор к числу участников не относится. Важно, что существование такого документа в силу Закона о медиации не является обязательным. Вместе с тем практический опыт показывает, что письменная формализованная фиксация договоренностей, достигнутых сторонами, существенно повышает их исполнимость.

Стоит заметить, что зачастую процедура медиации при разрешении градостроительных конфликтов в силу целого комплекса причин (в частности, правовой или технической невозможности быстрого внесения корректировок в уже реализуемый проект, не может привести или не приводит к одномоментному снятию всех имеющихся противоречий между конфликтующими сторонами. Достаточно часто результатом медиации в указанной сфере становится лишь совместное признание сторонами важности объединения усилий в действиях, направленных лишь на поиск выхода из сложившейся ситуации, зафиксированного в заключенном ими меморандуме. В частности, сторонами конфликта может быть достигнут промежуточный результат — принято решение о создании единой рабочей группы / наблюдательного (общественного) совета с включением в его состав как представителей органов власти, застройщиков, независимых экспертов, так и активных граждан, являющихся критиками существующего градостроительного решения. Само вовлечение представителей населения, уважаемых в местном сообществе, в процессы проведения возможных экспертиз, в последующее принятие решений по существу корректировки проекта и в контроль за его реализацией является проявлением партиципации и позволяет в значительной мере снизить уровень социальной напряженности, возникший в локальном сообществе того или иного региона / населенного пункта. В то же время нередко отказы отдельных активистов от конструктивного взаимодействия со своими вчерашними оппонентами — представителями власти или застройщиков. Эти отказы могут быть обусловлены имеющимися установками граждан на сохранение своей оппозиционной идентичности, желанием приобрести политические «очки» на продолжающемся противостоянии с властью.

Таким образом, заключаемый по итогам медиации меморандум позволяет не только зафиксировать в формате дорожной карты планы совместных действий вчерашних сторон градостроительного конфликта, но и определить круг потенциальных общественных акторов, искренне заинтересованных в поиске выхода из конфликта.

Указанный меморандум, безусловно, не имеет юридической силы. Однако добровольный характер его подписания сторонами повышает

уровень исполнимости достигнутых договоренностей. Кроме того, принятие сторонами на себя ответственности за следование положениям меморандума способно оказать важнейшее влияние на процесс совместного скоординированного урегулирования градостроительного конфликта.

В случае если результатом проведенной процедуры медиации становятся предметные договоренности, приводящие к разрешению градостроительного конфликта, стороны заключают медиативное соглашение.

В ст. 12 Закона о медиации отражен ряд требований к форме и содержанию медиативного соглашения, кроме того, есть положения, которые включаются в него по результатам прохождения обязательных технологических этапов процедуры медиации.

Требования к содержанию медиативного соглашения

В силу прямого указания Закона о медиации в медиативное соглашение подлежат включению следующие сведения (ч. 1 ст. 12):

- о сторонах проведенной процедуры;
- о предмете спора;
- о медиаторе;
- согласованные сторонами обязательства, условия и сроки их выполнения.

Авторы считают, что данные сведения должны содержаться также и в тексте меморандума между сторонами, основания для заключения которого описаны выше.

Сведения о сторонах проведенной процедуры должны однозначно идентифицировать стороны, а также содержать данные о том, какое лицо и на каком правовом основании представляло сторону в процедуре и подписывало соглашение.

В медиативном соглашении понятие «предмет спора» значительно шире, чем в судебной практике, оно должно быть максимально приближено к существующей структуре и «границам» конфликта. Существенно, что в отличие от судебной процедуры предмет спора, заявленный при первоначальном обращении к процедуре медиации, почти всегда трансформируется в ходе процедуры. Соответственно ни стороны, ни медиатор ничем не ограничены в такой трансформации.

В число сведений о медиаторе включаются персональные данные медиатора, позволяющие идентифицировать его в соответствии с требованиями законодательства РФ, а также данные о юридическом лице, организовавшем процедуру, если такое имело место.

Относительно обязательств, принимаемых на себя сторонами по соглашению, важно в понятной для каждой из сторон форме и терминах отразить их состав. Если в ходе процедуры были выявлены расхождения в терминологии, употребляемой сторонами, то в соглашении следует закрепить основные термины и понятия.

Сроки исполнения каждого из обязательств каждой из сторон также являются существенной содержательной единицей соглашения. Они могут быть установлены путем указания на конкретную календарную дату, на период времени, на событие. При отсутствии сроков в соглашении или отсутствии очевидного алгоритма их определения достигнутые договоренности утрачивают свою исполнимость и реалистичность.

Как мы уже отмечали, спецификой споров в сфере градостроительной деятельности является их многосторонний характер, предопределяющий множественность лиц, принимающих участие в процедуре медиации. При множественности лиц в медиации требуется повышенное внимание к тому, как оформлены полномочия данных лиц, особенно в случае передоверия. При множественности лиц, представляющих одну из сторон, важно обсудить, определить и зафиксировать составляющие, за которые отвечает каждое из лиц, принимающих на себя обязательства, как и на каком этапе оно действует, за что отвечает.

Дополнительные требования к содержанию медиативного соглашения

Во-первых, такие требования могут быть установлены самими сторонами, например изъятия из положения о конфиденциальности.

Во-вторых, данные дополнительные требования могут быть обусловлены спецификой процедуры, в частности, обязательным технологическим этапом медиации является проверка достигнутых договоренностей на реалистичность. В результате этой проверки стороны в медиативном соглашении фиксируют не только договоренности, достигнутые в ходе процедуры медиации, но и план своих действий в случае нарушения какой-либо из сторон таких договоренностей. Например, в случае нарушения договоренностей стороны выражают готовность к возобновлению диалога в формате процедуры медиации с участием независимого нейтрального посредника — медиатора. Кроме того, стороны совместными усилиями вырабатывают гарантии исполнения принятых на себя обязательств, которые также целесообразно включать в текст медиативного соглашения. Такие гарантии могут быть как облечены в традиционную правовую форму: неустойка, залог, поручительство, задаток, так и состоять в определенной очередности

выполнения сторонами обязательств, возникновении дополнительных обязательств или изменении объема договоренностей сторон.

Как правило, учитывая сложность и многоуровневый характер конфликтов в сфере градостроительства, результатом проведения процедуры медиации по поводу градостроительного конфликта становится не одномоментное решение проблемного вопроса (например, остановка строительства, демонтаж построенного здания и т.д.), а план совместных или раздельных действий по выходу из конфликтной ситуации, скоординированных между всеми сторонами конфликта.

В случае если для решения проблемного вопроса необходимо участие экспертов или иных третьих лиц, стороны фиксируют необходимость такого участия в медиативном соглашении.

Представляется целесообразным создание общего чата в мессенджере для коммуникации всех участников завершившейся процедуры медиации и самих медиаторов с целью участия медиатора в контроле за соблюдением сторонами договоренностей, достигнутых в ходе процедуры медиации.

Требования к форме медиативного соглашения. Закон о медиации предусматривает заключение медиативного соглашения в письменной форме (ч. 1 ст. 12). Важно, что содержание такого доку-

мента, отражая специфику процедуры, может касаться любых вопросов, значимых для сторон, в том числе выходящих за пределы правового поля.

Вместе с тем существуют дополнительные возможности документального оформления медиативного соглашения и (или) его части.

В случае, когда процедура медиации не связана со спором, переданным на рассмотрение в суд, существует дополнительная возможность — нотариальное удостоверение медиативного соглашения (ч. 5 ст. 12 Закона о медиации). Нотариально удостоверенное медиативное соглашение имеет силу исполнительного листа. В связи с тем, что в этом случае итоговый документ получает «двойное» назначение, он также должен соответствовать требованиям, предъявляемым Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» к исполнительным документам (ст. 13).

При передаче спора на рассмотрение суда (как юрисдикционного, так и арбитража или третейского суда) медиативное соглашение в части, совпадающей с предметом спора, может быть утверждено судом в качестве мирового соглашения в соответствии с процессуальным законодательством, законодательством о третейских судах, законодательством о международном коммерческом арбитраже (ч. 3 ст. 12 Закона о медиации).

должно быть взаимоприемлемым. Такое решение следует зафиксировать в виде самостоятельного документа — соглашения о конфиденциальности, или соответствующие положения включаются в соглашение о проведении медиации, а также в виде самостоятельного раздела медиативного соглашения.

Информация о самом ходе переговоров, заявляемых позициях сторон, их поведении, эмоциональных реакциях в ходе премедиации (предварительных раздельных встреч с медиатором) и самой медиационной сессии должна остаться конфиденциальной.

Обнародование конфиденциальной информации о ходе медиационной сессии является непри-

ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Конфиденциальность медиации градостроительных конфликтов

В соответствии с Законом о медиации процедура медиации является конфиденциальной. Между тем конфликты в градостроительной сфере, как правило, являются достоянием широких кругов общественности. В связи с этим сам факт готовящихся и проводящихся переговоров сторон конфликта сохранить в тайне обычно не удается. В таком случае объем информации, касающейся результатов проведения процедуры медиации по поводу градостроительного конфликта и выходящей в публичное пространство, стороны определяют совместно.

Решение сторон о масштабах информационного освещения результатов проведения медиации по поводу градостроительного конфликта

емлемым и будет считаться грубым нарушением Закона о медиации. В частности, недопустимо ссылаться в суде на инициативу одной из сторон о применении процедуры медиации; на готовность одной из сторон к участию в проведении данной процедуры; на мнения или предложения,

высказанные в отношении возможности урегулирования спора; на признания, полученные в ходе проведения процедуры; на готовность стороны принять предложение медиатора или другой стороны об урегулировании спора (ч. 3 ст. 5 Закона о медиации).

ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ, ИХ СПЕЦИФИКА

1. Заключение традиционного договора. Имеет место всегда в случае заключения нотариально удостоверенного медиативного соглашения, поскольку последнее должно иметь форму гражданско-правовой сделки.
2. Новация обязательств, расширение договорного поля, изменение субъектного состава сторон, существенная трансформация исходного правового содержания отношений сторон. Важно понимать, что основной эффект процедуры медиации лежит за рамками правового поля. В процессе переговоров медиатор помогает сторонам заглянуть за грань правовых позиций, осознать свои истинные интересы и потребности, увидеть вариативность их реализации и таким образом осознанно выбрать путь взаимовыгодного сотрудничества. Новые договоренности, лежащие в правовом поле, входящие в медиативное соглашение, — это формализация принципиально нового совместного пути развития переосмысленных интересов сторон. В силу данной технологической особенности процедуры чаще всего в ходе переговоров у сторон происходит добровольный отказ от первоначальных правовых позиций, их значительное переосмысление. Таким образом, мы часто наблюдаем в медиации, когда стороны пришли, чтобы расторгнуть договор и договориться о компенсации ущерба, но в результате переговоров, направленных на сотрудничество, договариваются о развитии своих отношений и новых взаимных вложениях.
3. Отказ от договорных отношений. Встречаются также и прямо противоположные ситуации, когда стороны хотели заключить договор о сотрудничестве, однако в ходе медиационной сессии осознали, что их интересы не совпадают, и отказались от идеи делового сотрудничества. Последний вариант, хотя и звучит непривлекательно, однако позволяет людям сохранить отношения, не допустить неэффективного расходования времени, энергии и средств.
4. Элементы управления и разделение зон ответственности становятся неотъемлемой частью договора. Правовое содержание медиативного соглашения может представлять собой договор или соглашение о намерениях, но чаще всего это в большей степени детализированный документ, напоминающий дорожную карту или алгоритм, содержащий помимо прав, обязанностей и мер ответственности за их неисполнение и (или) нарушение, понятный, гибкий и прозрачный механизм действий сторон по их реализации, взаимной помощи, поддержке, своевременному информированию об инцидентах, а также взаимных гарантиях. В медиативном соглашении детализация договоренностей сторон выходит за рамки вменяемых обязанностей и больше напоминает совместно составленное руководство к действию, в которое неизбежно будут включены элементы управления процессом (описание значимой для сторон информации, работа с информацией, ее анализ, учет, сроки, процесс принятия ключевых решений, ответственные лица и т.п.).
5. Модель гибкого договорного регулирования на каждом из этапов. В сложных конфликтных ситуациях возможны случаи, когда нужно постепенно восстанавливать поле взаимодействия и поле коммуникации, последовательно выстраивать доверительные отношения между сторонами. В случаях, когда стороны не могут по итогам одной процедуры договориться о полноценном договорном регулировании и одномоментно смоделировать весь процесс, этот процесс делится на этапы. В подобной ситуации стороны идут к формированию долгосрочных отношений сотрудничества через небольшие промежуточные договоренности, пробуя разные модели взаимодействия, совместно обсуждая результаты и сложности в исполнении таких промежуточных договоренностей и трансформируя их.
6. Разрешение конфликта без правовых договоренностей. Часто встречающаяся история

в градостроительных конфликтах, активным ядром которых выступает население определенной территории. Зачастую конфликт возникает в связи с недостаточной информированностью граждан относительно планов публично-правового образования и (или) застройщика, наличием негативного опыта взаимодействия с властью у представителей инициативных групп общественности; присутствием в числе участников конфликта лиц, сознательно в своих интересах искажающих информационное поле. Во всех этих случаях, когда основной причиной конфликтов являются конфликтогены, лежащие в информационном поле, правовые договоренности сторонам вообще не требуются. Вместе с тем к числу правовых последствий в этих случаях можно относить отказ от претензий и возможных исков. Такое разрешение конфликтов чаще

всего допустимо и возможно на ранних стадиях развития градостроительных конфликтов.

7. Соглашение об обстоятельствах. При достижении соглашения такого рода работа медиатора концентрируется в информационном поле и в поле правовой оценки обстоятельств, известных сторонам. Такого рода соглашения крайне важны для внешнего мира — лиц, находящихся за пределами конфликта. Они способствуют прояснению отношений и консолидации интересов сторон.
8. Возможные процессуальные последствия в правовом поле:
 - отказ от иска(ов);
 - отзыв исполнительного листа;
 - снятие запрета на совершение определенных действий и т. п.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ МЕДИАЦИИ

В соответствии с положениями Закона о медиации деятельность по проведению процедуры медиации осуществляется как на платной, так и на бесплатной основе (ч. 1 ст. 10). Такое законодательное регулирование дает максимальную свободу для организации финансового обеспечения проведения процедуры.

Фактические расходы на процедуру традиционно складываются из платежей двух видов:

- организационно-технического платежа, призванного компенсировать затраты на подготовку к проведению процедуры медиации, называемого регистрационным сбором;
- почасовой оплаты труда медиатора или медиаторов при проведении процедуры в комедиации.

Кроме того, могут возникать дополнительные расходы, например затраты на нотариальное удостоверение медиативного соглашения, затраты на консультации у специалистов, на проведение экспертиз и т. п.

Существуют следующие модели финансирования, встречающиеся в практике:

- самофинансирование процедуры медиации ее сторонами;
- модель «Pro Bono»;
- финансирование процедуры за счет средств третьих лиц, в том числе бюджетных средств.

Нюансы, которые следует учесть при их применении в связи со спецификой урегулирования конфликтов в градостроительной сфере, представлены ниже.

Самофинансирование процедуры медиации ее сторонами

Наиболее очевидная модель, которая также описана в качестве базовой законодателем: «оплата деятельности по проведению процедуры медиации... сторонами» (ч. 2 ст. 10 Закона о медиации). В разрешении конфликта участвуют профессиональные медиаторы, деятельность которых по общему правилу должна быть платной. При этом расходы по процедуре, определенные временем, затраченным медиатором на работу с каждой из сторон, распределяются между сторонами поровну (в равных долях) в силу принципа равенства сторон, одной из составляющих которого является процессуальное равенство.

При реализации рассматриваемой модели необходимо учесть, что градостроительным конфликтам свойственна множественность лиц на одной из сторон переговоров. В таком случае применяется один из двух подходов. Во-первых, возможно осуществить для представителей «сложносоставной» стороны дальнейшее пропорциональное деление расходов на процедуру между всеми участниками, находящимися на данной стороне, указав в документах, сопровождающих процедуру, каждого из них в качестве плательщика. Соответ-



ственно каждый из плательщиков самостоятельно исполняет возложенную на него обязанность и вносит причитающуюся с него часть платежа.

Также заинтересованные лица выбирают представителя и на основании самостоятельного договора наделяют этого представителя совокупностью полномочий, необходимых для участия в процедуре, включая оплату расходов на процедуру за счет предоставленных ими средств. Важно, что представитель может быть наделен как правом принять решение от имени всех доверителей по существу конфликта, так и лишь ограниченным правом участия в процедуре и реализации от имени доверителей только организационно-технических функций, например по оплате, согласованию регламента взаимодействия, расписания общих встреч и т. д.

По соглашению сторон процедуры правило о пропорциональном распределении расходов на процедуру в равных долях может быть изменено. Встречаются ситуации, когда одна из сторон на основании такого соглашения полностью принимает на себя оплату всей процедуры или полностью оплачивает регистрационный сбор, а расходы по оплате почасовой работы медиаторов стороны делят поровну. Здесь нет заранее предусмотренных правил либо законодательных пред-

писаний. Вместе с тем наличие такого соглашения зачастую свидетельствует об отсутствии баланса сил в переговорах, о неравномерности распределения ресурсов между сторонами.

Определенные сложности могут также возникнуть, когда одной из сторон медиации является орган или организация, признаваемая участником бюджетного процесса¹. В связи с тем, что такие лица финансируются за счет бюджетных средств РФ, бюджетным законодательством устанавливаются жесткие ограничения в отношении размера, порядка и целей расходования бюджетных средств, выделяемых данным субъектам. Следует принимать во внимание, что такое направление расходования денежных средств, как финансирование проведения процедуры медиации, на сегодняшний день не является традиционным для нашей страны. Следовательно, может потребоваться дополнительное время на согласование и фактическое выделение или перераспределение бюджетных средств, что требует долгосрочного финансового планирования. Особенности финансовых взаимоотношений с участниками бюджетного процесса могут быть отражены в соглашении о проведении процедуры медиации. При этом следует принять во внимание, что если для покрытия принятых на себя финансовых обязательств участник бюджетного процесса, выступающий

¹ В соответствии с положениями ст. 6 и 152 Бюджетного кодекса РФ к числу участников бюджетного процесса относят органы государственной власти, органы управления государственным внебюджетным фондом, органы местного самоуправления, органы местной администрации, казенные учреждения и некоторые другие организации, имеющие самостоятельный бюджетно-правовой статус, наделенные в том числе правом на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

стороной медиации, планировал использовать дополнительные лимиты бюджетных обязательств и такие лимиты не были согласованы, то сделка может быть оспорена и признана судом недействительной в части данного обязательства по иску главного распорядителя бюджетных средств (ч. 3 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ).

Модель «Pro Bono»

Модель «Pro Bono» (от лат. pro bono publico — ради общественного блага) представляет собой оказание профессиональной помощи на безвозмездной основе. А то обстоятельство, что деятельность медиатора не является предпринимательской деятельностью, в полной мере допускает применение такой модели (ч. 3 ст. 15 Закона о медиации). Вместе с тем практическое ее применение находится в зависимости от доброй воли медиатора(ов). Чаще всего подобная модель используется в целях развития личного бренда медиатора(ов) или его (их) новых профессиональных навыков. Таким образом, в случае проведения процедуры «Pro Bono» целесообразно убедиться в том, что медиатор является профессиональным и компетентным и имеет опыт проведения медиаций, а также непременно до процедуры согласовать условия предоставления информации и объем ее распространения.

Следует также учитывать, что законодателем налагаются определенные ограничения на применение модели «Pro Bono» организациями, осуществляющими деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации. Так, ст. 10 Закона о медиации установлено, что деятельность организаций, осуществляющих деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, может осуществляться только на платной основе (ч. 1). Это положение коррелирует с ограничениями, содержащимися в гражданском законодательстве, на совершение безвозмездных сделок между юридическими лицами.

Финансирование процедуры за счет средств третьих лиц, в том числе бюджетных средств

В рамках данной модели источником финансирования процедуры может выступать любое лицо, прямо или косвенно заинтересованное в исходе конфликта. Однако это не может быть лицо, чьи права или законные интересы затрагивает или может затронуть спор (ч. 5 ст. 1 Закона о медиации). Такие лица должны становиться самостоятельными участниками процедуры медиации, и тогда

схема финансирования развивается по модели самофинансирования процедуры медиации ее сторонами.

Для обеспечения такого финансирования, как правило, заключается самостоятельный договор между лицом, проводящим процедуру медиации, и «финансовым донором». Когда источником финансирования выступают бюджетные средства, инфраструктура обеспечивается посредством специфического договора бюджетного субсидирования. Субсидии обычно выделяются в рамках федеральных и (или) региональных программ, направленных на формирование благоприятной городской среды, бесконфликтного взаимодействия, формирования культуры согласия в городских сообществах. Особенности такого договора являются, в частности, включаемые в него конструкции финансового контроля, характерные для сферы публичных отношений. Также возможен вариант, когда речь идет об организациях, подведомственных властям, в таком случае допустимо получение организацией бюджетного финансирования на выполнение государственного задания.

Еще одним вариантом бюджетного финансирования является модель, когда деньги на процедуру поступают не напрямую, а через специальные организации — фонды, в том числе осуществляющие поддержку деятельности некоммерческих организаций. Предполагается, что дополнительное звено — фонды, встроенное в процесс, должно обеспечить проверку качества проводимой процедуры, а также проконтролировать результат, отслеживая синергетический эффект от совокупности процедур, проведенных по соответствующему региону. Такой способ финансирования имеет целый ряд ограничений. Во-первых, почти всегда он предполагает оговорку из общих правил о конфиденциальности. Во-вторых, рассчитывать на такие средства могут далеко не все субъекты, а чаще всего — некоммерческие организации медиаторов.

Модель финансирования процедуры медиации, безусловно, может носить и смешанный характер и органично сочетать в себе компоненты любой из описанных моделей. Вне зависимости от избранного варианта важно убедиться, что избранная модель финансирования процедуры не затронет принципов беспристрастности и независимости медиатора. В частности, недопустимо устанавливать зависимость между результатами процедуры медиации и оплатой труда медиатора.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ И РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТОВ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Как было неоднократно сказано выше, выступать модератором дискуссионных форм работы по вовлечению граждан в процесс проектирования трансформаций городской (сельской) среды как способа профилактики градостроительных конфликтов, а также собственно медиатором при проведении процедуры разрешения данных конфликтов может только независимое нейтральное лицо, прошедшее специальную подготовку и владеющее технологиями такой работы.

Соответственно участие в данных процедурах в качестве медиатора сотрудников органов исполнительной власти, местного самоуправления, в той или иной степени заинтересованных в исходе спора в пользу одной из сторон, является недопустимым. Законом о медиации установлен прямой запрет для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы, должности муниципальной службы, на осуществление деятельности в качестве медиатора, а также запрет осуществлять деятельность медиатора, если при проведении процедуры медиации он лично (прямо или косвенно) заинтересован в ее результате (ч. 5 и 6 ст. 15).

Лицо, выступающее модератором и медиатором при профилактике и разрешении градостроительных конфликтов, должно иметь репутацию равноудаленного от всех сторон конфликта, легко подтверждаемую в открытых информационных источниках, а также в случае проведения процедуры медиации — осуществляющего деятельность

по проведению процедуры медиации на профессиональной основе.

Только в случае отсутствия у сторон подозрений в аффилированности модератора или медиатора с одной из сторон конфликта они будут вызывать доверие участников соответствующих процедур, что является одним из ключевых условий успешности профилактики и разрешения споров в градостроительной сфере.

Согласно ст. 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон № 212-ФЗ) Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации являются [субъектами общественного контроля](#)¹.

Одной из задач общественного контроля из обозначенных в ст. 5 Закона № 212-ФЗ является [содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов](#).

Правовые основы деятельности Общественной палаты Российской Федерации (далее — Общественная палата) урегулированы Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее — Закон № 32-ФЗ)². Общественные палаты субъектов Российской Федерации осу-

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4213.

² Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

ществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 183-ФЗ)¹.

В соответствии с частью первой ст. 1 Закона № 32-ФЗ Общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Частью первой ст. 1 Закона № 183-ФЗ определено, что общественные палаты субъектов Российской Федерации обеспечивают взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, находящимися на территории субъекта Российской Федерации, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формиро-

вании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время Общественная палата и общественные палаты субъектов Российской Федерации в рамках действующего законодательства об общественном контроле уполномочены осуществлять мероприятия по урегулированию социальных конфликтов и защите законных прав и интересов граждан и организаций.

В связи с этим представляется целесообразным создание сети служб по профилактике и разрешению градостроительных конфликтов на базе общественных палат субъектов Российской Федерации. Подобные службы могут быть представлены лицами, прошедшими повышение квалификации по направлению подготовки квалификации «Модерация дискуссионных форм работы по вовлечению населения в процесс принятия решений в сфере градостроительства», а также являющимися профессиональными медиаторами и прошедшими повышение квалификации по направлению подготовки «Применение процедуры медиации для разрешения градостроительных конфликтов».

Функция координации и методического обеспечения деятельности служб по профилактике и разрешению градостроительных конфликтов может быть возложена на рабочую группу по развитию медиации социальных конфликтов Общественной палаты.

Данная функция отвечает целям и задачам Общественной палаты в части оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых в соответствии со ст. 2 Закона № 32-ФЗ направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленные методические рекомендации по применению медиативных технологий и процедуры медиации для профилактики и оперативного урегулирования конфликтов в сфере градостроительной деятельности в полной мере соответствуют достижению целей Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», касающихся содействия развитию партнерских деловых отношений и формированию этики делового оборота, гармонизации социальных отношений.

В целом с целью профилактики и оперативного урегулирования конфликтов при реализации проектов в сфере градостроительной деятельности и осуществления общественного контроля за ними рекомендуется:

- учитывать выраженный конфликтогенный потенциал проектов, связанных с развитием территорий, в том числе городов и иных поселений;
- рекомендовать создание и внедрение информационно-аналитических систем, позволяющих выявлять конфликтогенные факторы и работать с ними в профилактическом режиме или на стадии зарождения конфликта;
- инициировать внедрение медиативных технологий — соучаствующего проектирования как способа вовлечения граждан в процесс проектирования трансформаций городской (сельской) среды на стадиях, предшествующих началу реализации проекта;
- рекомендовать в договорном регулировании при реализации проектов в сфере градостроительной деятельности в качестве досудебного спо-

соба урегулирования споров вместо претензионного порядка использовать медиативную оговорку, предоставляя субъектам градостроительной деятельности возможность участия в процедуре медиации;

- в типовую форму договора субсидирования включать условия об обязательном информировании уполномоченного органа публично-правового образования о возникновении спора/конфликта, который может повлиять на основные показатели проекта, а также условия о применении процедуры медиации с участием заинтересованного лица со стороны публично-правового образования при возникновении любого спора в рамках реализации проекта. Следует отметить, что такое положение в полной мере соответствует принципу добровольности проведения процедуры медиации, поскольку предполагает возможность ее незамедлительного проведения только при наличии обоюдного согласия сторон. В случае отказа одной из сторон от процедуры досудебный порядок урегулирования спора будет считаться соблюденным, и возможен переход к иным формам защиты права, включая судебную защиту;
- в случае возникновения конфликтов в сфере градостроительной деятельности инициировать проведение процедуры медиации по их урегулированию с привлечением в качестве медиатора независимого нейтрального лица, не являющегося сотрудником органов исполнительной власти, местного самоуправления или территориального общественного самоуправления.

¹ Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (часть 1). Ст. 3852.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ №1

ПРИМЕРНЫЙ СЦЕНАРИЙ ПРОЕКТНОГО СЕМИНАРА ПО РАЗРАБОТКЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ НА ПРОЕКТИРОВАНИЕ

(«Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды» Минстроя России (автор – Снигирева Н. В.), 2017).

1. Регистрация участников проектного семинара.

Для регистрации нужны волонтеры. В процессе регистрации участникам выдаются индивидуальная анкета участника и ручка. Предполагается, что участники проектного семинара заполнят анкеты до начала или в процессе участия. Участник обязательно должен передать анкету волонтеру перед тем, как покинет мероприятие.

2. Открытая дискуссия и общее обсуждение.

Цели дискуссии:

- понять, как используется территория сегодня;
- обсудить проблемы территории;
- обсудить ценности и идентичность места;
- обсудить то, что нужно сделать с территорий (генерация идей-пожеланий).

3. Работа в группах — разработка предложений по развитию территории:

- знакомство в группе (заполнение списка участников команды); каждый участник высказывает важные для него задачи в развитии территории;
- формирование общего списка задач, решаемых проектом, и общего списка инфраструктурных объектов, которые должны появиться на территории, необходимых для решения указанных задач; работа с картой (со стикерами и значками), разработка группового проекта;
- формирование предложений по событийному наполнению территории и названию проекта;
- подготовка группы к презентации.

4. Представление итогов группового обсуждения. Презентации команд (по очереди). Каждая команда презентует свой проект не более 5 минут, в конце отвечает на следующие вопросы:

- участники группы;
- название проекта;
- основные задачи развития территории;
- основные инфраструктурные объекты, которые должны появиться на территории;
- предложения по событийному наполнению;
- что самое главное в проекте;
- что нужно сделать в первую очередь.

Список вопросов формируется в зависимости от задач проектного семинара.

5. Подведение итогов, обратная связь, выступления участников и организаторов проектного семинара.

ПРИЛОЖЕНИЕ №2

УЧЕБНЫЙ И УЧЕБНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАНЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ – ПРОГРАММЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

«Модерация дискуссионных форм работы по вовлечению населения в процесс принятия решений в сфере градостроительства»

Категория слушателей: высшее образование без предъявления требований к профилю образования и стажу работы. Требования к квалификации, опыту работы, возрасту отсутствуют.

Срок обучения: 36 часов.

Форма обучения: заочная (в том числе с применением дистанционных технологий).

Режим занятий: 1-4 академических часа в день, с отрывом от работы или без отрыва от работы, по договору сторон.

№ п/п	Наименование модулей, разделов и дисциплин	Всего часов	В том числе			Форма контроля
			лекции	практические и семинарские занятия	самостоятельная работа	
УЧЕБНЫЙ ПЛАН						
1	Модуль 1. Организация дискуссионных форм работы по вовлечению населения в процесс принятия решений в сфере градостроительства	10	3	7	–	Практическая работа
2	Модуль 2. Модерация общественных дискуссий при процессах принятия решения в сфере градостроительства	24	7	17	–	
3	Итоговая аттестация	2	–	–	–	Зачет
ИТОГО		36	10	24	–	
УЧЕБНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН						
1	Модуль 1. Организация дискуссионных форм работы по вовлечению населения в процесс принятия решений в сфере градостроительства	10	3	7	–	
1.1	Раздел 1.1. Организационные механизмы проведения общественных обсуждений при градостроительных изменениях	2	1	1	–	Практическая работа

№ п/п	Наименование модулей, разделов и дисциплин	Всего часов	В том числе			Форма контроля
			лекции	практические и семинарские занятия	самостоятельная работа	
1.2	Раздел 1.2. Место модерации в организации процессов общественного участия граждан	1	1	0	-	Практическая работа
1.3	Раздел 1.3. Модератор: профессиональная позиция, цели и задачи. Роль модератора	2	1	1	-	Практическая работа
1.4	Раздел 1.4. Подготовка к модерации. Планирование сессии	5	1	4		Практическая работа
2	Модуль 2. Модерация общественных дискуссий при процессах принятия решения в сфере градостроительства	24	7	17	-	Практическая работа
2.1	Раздел 2.1. Работа с группой: групповая динамика, продуктивное взаимодействие участников и групп участников. Критерии успешного процесса. Риски и профилактика конфликтного/ непродуктивного процесса	6	2	4	-	Практическая работа
2.2	Раздел 2.2. Навыки модератора: работа с информацией, работа с группой	6	2	4	-	Практическая работа
2.3	Раздел 2.3. Организация пространства модерации. Этапы модерации. Проведение сессии	10	2	8	-	Практическая работа
2.4	Раздел 2.4. Внедрение результата модерации общественных обсуждений в процесс принятия решения о городских трансформациях	2	1	1	-	Практическая работа
3	Итоговая аттестация	2	-	-	-	Зачет
ИТОГО		36	10	24	-	

ПРИЛОЖЕНИЕ №3

УЧЕБНЫЙ И УЧЕБНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАНЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ – ПРОГРАММЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

«Применение процедуры медиации для разрешения градостроительных конфликтов»

Категория слушателей: высшее образование без предъявления требований к стажу работы. Требования к квалификации: наличие подготовки по программе повышения квалификации «Медиация. Базовый курс».

Срок обучения: 36 часов.

Форма обучения: очная.

Режим занятий: 8 академических часов в день.

№ п/п	Наименование модулей, разделов и дисциплин	Всего часов	В том числе			Форма контроля
			лекции	практические и семинарские занятия	самостоятельная работа	
УЧЕБНЫЙ ПЛАН						
1	Модуль 1. Теория применения медиации по градостроительным спорам	8	4	2	2	Практическая работа
2	Модуль 2. Практическая отработка навыков проведения медиации по градостроительным спорам	26	10	16	0	Практическая работа
3	Итоговая аттестация	2	–	–	–	Зачет
ИТОГО		36	14	18	2	
УЧЕБНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН						
1	Модуль 1. Теория применения медиации по градостроительным спорам	8	4	2	2	
1.1	Раздел 1.1. Правовые основы применения медиации для разрешения градостроительных споров	3	2	0	1	Практическая работа
1.2	Раздел 1.2. Организационные особенности применения и проведения медиации для разрешения градостроительных споров	2	1	1	–	Практическая работа
1.3	Раздел 1.3. Корректное применение принципов медиации при градостроительных спорах. Конфиденциальность и информационный карантин	3	1	1	1	Практическая работа

№ п/п	Наименование модулей, разделов и дисциплин	Всего часов	В том числе			Форма контроля
			лекции	практические и семинарские занятия	самостоятельная работа	
2	Модуль 2. Практическая отработка навыков проведения медиации по градостроительным спорам	26	10	16	–	
2.1	Раздел 2.1. Общественные конфликты – особенности, стороны, участники. Возможности для урегулирования и риски. Отличие от частных споров	2	1	1	–	
2.2	Раздел 2.2. Групповые конфликты – динамика, специфика. Отличие от двухсторонних споров	3	2	1	–	
2.3	Раздел 2.3. Принятие решения о проведении медиации по градостроительному спору. Анализ, предварительная работа, приглашение участников	2	1	1	–	Практическая работа
2.4	Раздел 2.4. Особенности работы с каждой категорией участников в градостроительном споре. Векторы активизма, экспертности и ответственности	2	1	1	–	
2.5	Раздел 2.5. Привлечение экспертов к медиации при урегулировании градостроительного спора	1,5	0,5	1	–	
2.6	Раздел 2.6. Раздельные встречи. Специфика работы с одной стороной при общественном групповом споре. Результаты раздельных встреч	6	1	5	–	
2.7	Раздел 2.7. Совместные встречи. Технология проведения. Этапы и особенности	6	1	5	–	
2.8	Раздел 2.8. Фиксация результатов медиации по градостроительному спору. Формирование договоренностей, механизмы исполнения и контроля. Пост-сопровождение	3,5	2,5	1	–	
3	Итоговая аттестация	2	–	–	–	Зачет
ИТОГО		36	14	28	2	